

# La protesta pasiva de la burocracia política

BERTHA LERNER DE SHEINBAUM

LA PROTESTA PASIVA DE LA BUROCRACIA POLÍTICA: COMPLEMENTO DE LA MOVILIZACIÓN ACTIVA

En el México de las últimas tres décadas cobra fuerza una protesta pasiva, sórdida, silenciosa por parte de la burocracia política,<sup>1</sup> que es complemento o la otra cara de la moneda de la movilización activa de esta fuerza social, movilización que se manifiesta en el estallido de los conflictos que plantean al Estado y desde el Estado varios sectores de empleados públicos<sup>2</sup> (como los telefonistas, los electricistas, los ferrocarrileros, etcétera).

No se puede pasar por alto por su actualidad y vigor el diagnóstico de esta protesta pasiva de la burocracia política. Procuraremos entender primero en qué consiste, por qué es complemento de los movimientos socia-

<sup>1</sup> Nuestro análisis adopta como sujeto de estudio a la burocracia política o sea a todo el cuerpo de empleados civiles que se encargan de la administración del Estado Mexicano y que junto con la policía, el ejército y otros cuerpos integran el aparato de Estado. Consideramos que el fenómeno de la protesta pasiva se generaliza en toda la burocracia política (alta burocracia, media burocracia y baja burocracia), pero no se presenta en los otros cuerpos que integran el aparato de Estado como en la policía o el ejército. Concebimos a la burocracia política como una categoría social, que tiene una unidad en su funcionamiento y una autonomía relativa respecto a las clases sociales. La burocracia política es una categoría social en tanto se define en relación al Estado y no en relación a la economía. Nicos Poulantzas explica cómo la burocracia política tiene el estatus teórico de una categoría social y llega a ser en ciertas coyunturas una fuerza social. *Cfr.* Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, México, Siglo XXI, 1969, pp. 98, 456, 470-471.*

<sup>2</sup> La burocracia política o los empleados públicos en tanto se definen por su ubicación y dependencia del Estado se diferencian de los empleados que trabajan en instituciones de la sociedad civil organizadas en forma burocrática, como la Iglesia o la empresa privada. Por lo tanto hemos considerado pertinente hablar de burocracia política y no de simple burocracia distinguiendo a este grupo social que forma parte del aparato de Estado, respecto a la burocracia civil o eclesíástica.

les de la misma burocracia política, y finalmente por qué se fortalece en el México de las últimas tres décadas. Dar respuesta a estas interrogantes implica no sólo definir y ubicar en el tiempo el fenómeno que estudiamos sino hacerlo explícito, porque no puede faltar en un momento en que se estudian los principales movimientos sociales un diagnóstico o análisis de la protesta pasiva de la burocracia política, fenómeno generalmente ignorado. Ciertamente es que esta protesta no tiene los supuestos de un movimiento social, la toma de conciencia, la organización, la movilización, pero puede tener el mismo resultante, el desgaste del Estado frente a la sociedad y la exacerbación de las contradicciones sociales, que es lo esencial.

¿Qué es la protesta pasiva de la burocracia política? Es el sabotaje inconsciente que la burocracia política plantea al Estado y en el mismo Estado, cuando actúa como órgano obstaculizador, parasitario e ineficaz, y se produce cuando la burocracia política deja de ser un conducto adecuado para la mediación y la instrumentación de la política social. En el México de las últimas tres décadas la burocracia política, o lo que es lo mismo los empleados públicos de diferentes niveles jerárquicos, manifiesta tal tipo de protesta pasiva, convirtiendo al aparato de Estado en un aparato costoso e ineficiente. Obviamente no es exclusiva o privativa de México tal protesta,<sup>3</sup> pero esto no deslegitima el intento de empezar a estudiar el fenómeno en el aquí y el ahora de este país. La presentación de este fenómeno en otros países e incluso su generalización en una gran parte de los estados capitalistas, sólo hace necesario ampliar el contexto en que se analiza el fenómeno. Pero empezar por un estudio del caso en que se defina el fenómeno, hasta ahora mal definido,<sup>4</sup> se vean sus presentaciones concretas y se comprendan sus causas y consecuencias, puede ser base para estudiar el fenómeno en otros contextos.

<sup>3</sup> Marx, Engels y Lenin ponen de relieve que la burocracia no es, en el modo capitalista de producción, un cuerpo excepcionalmente parasitario. Más bien la burocracia cae para estos autores normalmente en el parasitismo porque es un sujeto social a la vez partícipe y víctima de una serie de contradicciones sociales. Pero para la escuela marxista la burocracia política es a la vez un cuerpo indispensable y un cuerpo parasitario. Estas reflexiones en torno a la concepción de la burocracia en el marxismo pueden verse en Nicos Poulantzas, *op. cit.*, p. 449; Stanley Moore, *Crítica de la democracia capitalista. Una introducción a la teoría del Estado en Marx, Engels y Lenin*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1974, p. 935. Marx ya en el "dieciocho brumario" se refiere a la burocracia como "espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan todos los poros". Marx ubica el surgimiento de la burocracia en la monarquía o en la decadencia del régimen feudal. (Karl Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, en Karl Marx y Friedrich Engels, *Obras escogidas en dos tomos*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1951, tomo 1, p. 302.

<sup>4</sup> La negligencia que ha existido para analizar la protesta pasiva de la burocracia política puede explicarse parcialmente por el hecho de que muchas veces se ha contemplado a la burocracia como un cuerpo naturalmente parasitario, por lo que no tiene sentido explicar su conducta patológica. Los estudiosos de la burocracia en todo caso se han abocado a estudiar cómo se estructura el aparato estatal burocrá-

Avancemos en la definición del fenómeno a través de su complemento o de su otra cara. La movilización de los empleados públicos que se expresa como acción violenta o estallido social que parte del Estado y enfrenta al Estado, aparece a primera vista como algo independiente u opuesto de la protesta pasiva de la burocracia política; si ésta se define como el sabotaje sórdido que tal fuerza plantea al Estado, la movilización supone primero toma de conciencia, luego organización y acción violenta, la protesta pasiva se sustenta en cambio en la inercia y no acción.

Sin embargo en el contexto mexicano estas dos manifestaciones son fenómenos complementarios, primero desde el punto de vista del actor en cuestión, en este caso, la burocracia política. La protesta pasiva o sabotaje inconsciente de la burocracia política es en México la conducta cotidiana de esta fuerza social, fruto de su malestar político y de las contradicciones en que se ve envuelta. La movilización activa de la burocracia política es la conducta excepcional de ciertos sectores de empleados públicos reveladora de su mismo malestar y de sus contradicciones. O sea que se captan perspectivas distintas de la burocracia política a partir de estos dos fenómenos: a través de la protesta pasiva se percibe el sabotaje que en tiempos normales ejerce tal sector; a través de la movilización activa se capta lo que hace en momentos de excepción. Un fenómeno social debe captarse con su presentación tanto normal como anormal.<sup>5</sup> Contemplar la burocracia política a partir de estos dos ángulos garantiza asumir un enfoque más integral.

Pero ya más a fondo y tomando como parámetro el Estado y la sociedad mexicana, se plantea otra complementariedad entre los dos fenómenos, o sea dejando de lado la burocracia política. La protesta pasiva de la burocracia política corroe desde adentro al Estado en forma velada pero permanente, en cambio la movilización de los empleados públicos atenta contra el Estado y el sistema en forma transitoria, pero abierta o frontal. Pero las dos acciones de la burocracia política van en primer lugar encaminadas contra el Estado, y en segundo contra la sociedad, y desde un ángulo complementario es que menguan la acción y la capacidad de negociación de esta instancia frente a la sociedad. Los dos fenómenos son

tico, dejando de lado una explicación social de la ineficacia del aparato de Estado o de su personal político. Entre los estudios famosos del funcionamiento del aparato burocrático, destaca por su aportación descriptiva el de Michels Crozier, *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1974, tomo I, 210 pp., tomo II, 246 pp.

<sup>5</sup> Ya algunos clásicos de la sociología como Emilio Durkheim pusieron de manifiesto la importancia de analizar tanto los fenómenos sociales anómalos o anormales como los normales. Es bajo tal tipo de preocupación metodológica que Durkheim se dedica al análisis del suicidio. Cfr. Emilio Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, Argentina. Editorial Lautaro y Emilio Durkheim, *El suicidio. Estudios de sociología*, Buenos Aires. Editorial Schapire, SRL., 1975, 15 pp.

prueba de que en el terreno social se puede dar una lucha abierta o lucha en forma velada, y que las dos luchas son de trascendencia social.

No es común que se estudie la protesta pasiva de la burocracia política y la movilización activa de esta fuerza social como dos tipos distintos de conflicto de la burocracia política. Es más, los científicos sociales que contemplan una cara del fenómeno no contemplan la otra faceta. Los administradores más pragmáticos contemplan el problema de la protesta pasiva de la burocracia política, pero vislumbran el problema casi en puros términos de ineficacia.<sup>6</sup> Los estructuralistas analizan más bien los movimientos políticos de la burocracia o de los empleados públicos con el propósito de evaluar en qué medida estos movimientos sociales, en conjunción con otros, pueden propiciar una reforma o un cambio político.

Pero en México en ningún otro sector social como en la burocracia política llega a ser la protesta pasiva o sabotaje claro complemento de la movilización activa. Y es que en ningún otro sector social reviste tanta importancia la protesta pasiva o el sabotaje como en el caso de la burocracia política. Finalmente en otros sectores sociales hay más eficiencia y colaboración con el Estado, los mismos empresarios, obreros e intelectuales,<sup>7</sup> y la protesta social se produce siempre como acción de grupo o de masa y no como falta de acción. En México la burocracia política se caracteriza porque es un núcleo donde cobra importancia tanto la movilización activa como la protesta pasiva. Es más, la tolerancia hacia la protesta pasiva de la burocracia política en el plano cotidiano coadyuva a la movilización activa de esta fuerza social.<sup>8</sup>

¿Por qué la protesta pasiva de la burocracia política obtiene relevancia en la etapa contemporánea? Interesa ahora ubicar en el tiempo el fenómeno de estudio, es decir el fenómeno de la protesta pasiva de la burocracia

<sup>6</sup> Los ideólogos de la reforma administrativa que han surgido en las últimas dos décadas tanto en los países metropolitanos como en los países satélites se han preocupado por aliviar la ineficacia de los aparatos de distintos estados nacionales, pero no llegan a comprender las razones sociológicas o políticas de tal ineficacia. No es tal ineficacia un fenómeno natural, que no merezca explicación sociológica peculiar en cada contexto. Hay múltiples textos en que se pone de relieve la preocupación superficial y eficientista que hay detrás del estudio de la burocracia política. Por ejemplo en Latinoamérica, la perspectiva eficientista y superficial en el análisis de la burocracia se expresa en un coloquio que se realiza en 1971 como parte de los cursos de administración para el desarrollo. *Cfr.* Instituto Nacional de Administración Pública, *Reforma administrativa: Experiencias latinoamericanas*, México, INAP, 1975, 539 pp.

<sup>7</sup> El secreto de la estabilidad del sistema político mexicano se explica en gran medida por los acuerdos entre grupo gobernante y clase dominante, pese a las fricciones coyunturales que hay entre estas fuerzas, por la cooptación de intelectuales y por la alta productividad que tiene en general el obrero mexicano.

<sup>8</sup> La vinculación entre ambos fenómenos se puede contemplar si se traslada el problema al plano psicológico: es la "falta de límites cotidianos frente a la burocracia política lo que da pie a la movilización activa de esta fuerza social, o lo que propicia su estallido violento o conflictivo".

cia política dejando de lado el análisis de los movimientos de los empleados públicos, pero una vez que se ha planteado como un fenómeno es mancuerna o complemento del otro. Por la complejidad de los dos fenómenos sólo es posible profundizar en uno de ellos.

La protesta pasiva de la burocracia política es un fenómeno social relevante y no un acto marginal en la época actual cuando la burocracia política se vuelve factor importante hasta por su volumen cuantitativo. Para 1975 hay en México, según se indica en el Censo de Recursos Humanos,<sup>9</sup> más de un millón cuatrocientos mil burócratas y para la época actual se calculan en este sector más de dos millones de individuos. La burocracia política es fuerza social por su progresivo espacio en el sistema.

Pero el peso cualitativo de la burocracia política es mayor en la época contemporánea y no sólo su dimensión cuantitativa. De ahí que gane importancia la protesta pasiva de la burocracia política. Tal peso cualitativo se extiende en la medida en que crece el espacio del Estado mexicano como Estado árbitro, Estado rector y Estado legislador. No hay duda de que el Estado mexicano en los últimos treinta años interviene en más conflictos de clase, gana espacio en la economía a través de las empresas descentralizadas<sup>10</sup> y legisla sobre asuntos vitales. Natural es que aumente la relevancia de la burocracia política con el crecimiento del Estado, pues este sector depende como ningún otro de esta instancia. Las manifestaciones

<sup>9</sup> El Censo de Recursos Humanos que en 1975 se aplicó al sector público federal registra en 1975, 770 248 burócratas que trabajan en la administración central o en las distintas secretarías, y 624 148 burócratas que para el día fijado en el Censo trabajaban en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, instituciones educativas con administración y patrimonio propios, filiales y subsidiarios de las entidades administrativas antes mencionadas, así como los fideicomisos, comisiones, comités, centros y otras instituciones coordinadas por el Poder Ejecutivo Federal. Fueron censados, en los dos tipos de administración, los trabajadores de planta o de base, funcionarios y empleados de confianza, personal eventual y a lista de raya, profesionales que percibían honorarios iguales por los servicios que prestaban directamente a las instituciones y el personal comisionado. No se puede conocer exactamente cómo ha crecido en México la burocracia política, pues en 1930 se levanta el primer censo del personal al servicio público que registra la existencia de 39 169 personas en 15 dependencias del Poder Ejecutivo Federal y 4 273 personas en tres organismos paraestatales, pero no se sabe el monto de personal burocrático de otros organismos que pudieron existir en esta época. Este cálculo del universo burocrático y en general todas las observaciones que hay en el texto sobre los datos biográficos de la burocracia —grado de escolaridad, remuneración, antigüedad, etcétera— fueron tomados de ambos censos, que es la información cuantitativa más formalizada y actualizada sobre la burocracia política. Cfr. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, tomo I, Administración Central, 2090; tomo II, Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, 421 pp., México, 1976.

<sup>10</sup> El sector público compete, desde la década de los sesenta, por ejemplo, con el sector privado en numerosas ramas de la industria manufacturera, como acontece en los casos de carbón, gas, hierro y acero. Cfr. Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana, retrovisión y prospectivas*, México, Siglo XXI, 1971, pp. 325-327.

de la burocracia política ganan relevancia en función directa al peso del Estado en la estructura social.

¿Cómo se muestra en el México contemporáneo tal protesta pasiva de la burocracia política? Es interesante develar el fenómeno, pues ésta no es nada clara ni adopta una presentación visible. La movilización activa de cualquier fuerza social es en cambio inconfundible, es acción colectiva organizada que "brota en la calle". Empecemos por contemplar los síntomas más claros y aparentes para descubrir posteriormente los más oscuros de este fenómeno social.

*La antipraxis de la burocracia política, el burocratismo y la política.*

La burocracia política tiende a manifestar su protesta pasiva en forma clara a partir de su praxis como burocracia, o para ser más concreto, a partir de su antipraxis, es decir cuando actúa en forma contraria a como debe actuar para propiciar la eficacia del aparato de Estado. No se trata de su praxis política, es decir de su trabajo cotidiano como burocracia política dentro de un engranaje que es el Estado. Es en el Estado que cobra sentido, funcionalidad, o se convierte por su disfuncionalidad en antipraxis.

El trabajo que predomina en un Estado rector y árbitro como el Estado mexicano es complejo y la praxis múltiple, consecuentemente la protesta pasiva de la burocracia política adopta distintas presentaciones o se manifiesta en varias antipraxis.

Hay así en el Estado mexicano un trabajo productivo que es el que realizan los obreros de las empresas descentralizadas, es decir, un trabajo que genera plusvalía, como un trabajo improductivo en el que se ocupa una vasta parte de la burocracia política. Este tipo de trabajo es empero auxiliar en la producción y hace a la burocracia política un agente de la producción. Realizan este trabajo necesario a la producción, sin ser trabajo productivo dentro del Estado, un vasto sector de empleados administrativos,<sup>11</sup> de técnicos y profesionales, de empleados que hacen las funciones

<sup>11</sup> Según el Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal que se levantó en 1965 los sectores que hacen este trabajo necesario a la producción son una parte predominante del Estado mexicano frente a los que hacen un trabajo productivo o que son obreros o trabajadores en el Estado. En 1975 en la administración central más de un 70% del personal ocupa estas categorías del trabajo no productivo, sea porque se ocupa en la administración, en la supervisión, en la tarea de compra y venta, en el manejo de los medios o en servicios personales. Según el Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal realizado en 1975, en la administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria hay más personal productivo que en la administración central sin ser mayoritaria frente al improductivo. Hay un 28% del personal dedicado al trabajo productivo frente al 65% dedicado al trabajo no productivo. Véase cuadro 1. *Cfr. Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, tomo I, Administración Central, pp. 116-121; tomo II, Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria,

de enlace en los medios de comunicación o de empleados que conservan en condiciones laborables las empresas públicas.

La protesta pasiva de la burocracia política se manifiesta de distintas formas si el trabajo es productivo o improductivo. Hay en los obreros de las empresas estatales, pese a que éstos son privilegiados dentro de la clase obrera e integran la aristocracia, una protesta pasiva que se expresa como sabotaje al Estado y baja productividad, sobre todo con relación a la productividad que como promedio tienen los obreros de la sociedad civil. Tal fenómeno parece acontecer en empresas estatales importantes como las de la rama petroquímica. Éste no es un problema ignorado sino reconocido por parte del propio gobierno.<sup>12</sup> No se trata solamente de que como norma se tienda a trabajar menos horas en el Estado<sup>13</sup> que en la sociedad civil, sino que en las horas trabajadas hay menos rendimiento real. En parte de la burocracia política no vinculada al trabajo productivo sino a proporcionar servicios, la protesta pasiva se manifiesta en los servicios, en el excesivo burocratismo del aparato estatal, en la torpeza de las tareas de coordinación y de enlace, etcétera.<sup>14</sup> Una buena parte de la praxis de la

pp. 214-219. Un análisis teórico de cómo en la burocracia hay un vasto sector de trabajadores que hacen un trabajo necesario a la producción sin ser trabajo productivo, puede encontrarse en Manuel Cedeño del Olmo y Antonio Hernández Prado, *Diversas formas de control sobre los trabajadores al servicio del Estado (El apartado B del artículo 123 constitucional)*, UNAM, tesis profesional para optar por el grado de licenciado en Ciencia política y administración pública, diciembre de 1980. Cfr. pp. VII, 25.

<sup>12</sup> No pocas veces dentro del aparato de Estado surgen voces con iniciativas tales como liquidar ciertas empresas, conjugar varios organismos, eliminar los que duplican funciones. Es más, la industria azucarera que depende en gran parte del sector público apenas acaba de ser objeto de una nueva restructuración bajo el intento de lograr mejores resultados y más eficacia.

<sup>13</sup> En el Estado mexicano el fenómeno de las asesorías era común hasta 1983. Fenómenos como el "paracaidismo" laboral son de sobra conocidos en el Estado mexicano, o sea del que cobra en tanto se está apuntado en la nómina sin trabajar realmente. En términos más formales, se puede decir que hay un vasto sector de trabajadores del Estado que se rigen por disposiciones especiales, o un vasto sector de trabajadores, que trabajan una jornada de trabajo alternada, discontinua, o por turnos. Este personal no se encuentra sometido a una jornada fija, y guarda un estado de excepción cuando, por ejemplo, se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las secretarías y departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de Trabajadores del Estado. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1972, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Leyes y Códigos de México)*, México, Editorial Porrúa, 1982, 814 pp.

<sup>14</sup> Nicos Poulantzas plantea la necesidad de distinguir entre burocracia y burocratismo. La burocracia es la categoría social que hace referencia al grupo social del aparato de Estado. El burocratismo designa "no directamente esa categoría social, sino un sistema específico de organización y de funcionamiento interno del aparato de Estado". Poulantzas pone de relieve que esta distinción entre burocracia y burocratismo reviste una doble importancia: en primer lugar, plantea la cuestión de la relación entre burocracia y burocratismo, entre la localización de esta categoría

burocracia política se constituye por esta función de enlace o mediación entre sociedad civil y Estado, y tal protesta pasiva se manifiesta cuando el burócrata se convierte en entorpecedor de las relaciones sociales más que en conductor que facilita la buena marcha de éstas. Tal es lo que sucede en el México contemporáneo.

Hay así enorme tortuguismo en el Estado mexicano, en el personal que sirve de enlace mecánico y en el personal secretarial que es una buena parte del sector público. También en el personal que tiene una función de enlace más sofisticado, técnico y creativo como es el caso de los funcionarios administrativos que actúan centralizando funciones con afán natural de acumular poder y no bajo la meta de la eficacia. Y hasta a veces en los mediadores políticos y no sólo en los técnicos que son los líderes sindicales que han dejado de hacer un efectivo trabajo de mediación como representantes, perdiendo legitimidad en la base y en la cúspide social. Fidel Velázquez es ejemplo de este fenómeno que no tiene por ejemplo la legitimidad de antaño.<sup>15</sup> La protesta pasiva de la burocracia política abarca a sectores administrativos y políticos muy distintos, pero a la vez sirve como factor de uniformidad entre varios sectores burocráticos. Pero en el Estado mexicano, lo mismo que en otros estados capitalistas, hay una peculiaridad en el trabajo burocrático, ya sea en el trabajo productivo ya en el improductivo. Los obreros de las empresas paraestatales y los empleados públicos están desprovistos de los medios de producción en el primer caso, y de administración en el segundo, lo que es importante por cuanto da pie a otro tipo de protesta pasiva por parte de la burocracia política. El capitalismo no sólo implicó la separación del obrero del producto de su trabajo sino también la separación del empleado de los medios administrativos, pese a que éstos pasan de manos privadas al poder público, es decir de señores o príncipes al poder político constitucional.<sup>16</sup>

y el funcionamiento de ese sistema de organización del aparato de Estado. Tal distinción abre en segundo lugar la posibilidad de contemplar la permanencia del burocratismo independientemente de la existencia de la burocracia como categoría social. En el ensayo, el término de burocratismo se emplea bajo una connotación distinta, más vinculada al empleo común y corriente del término: el burocratismo hace referencia —para nosotros— a una organización no neutral sino deficiente del aparato de Estado, que abre la posibilidad de la protesta pasiva por parte de la burocracia política. (Nicos Poulantzas, *op. cit.*, pp. 434-436.)

<sup>15</sup> La pérdida de poder y legitimidad por parte de Fidel Velázquez se manifiesta, por ejemplo, en el año de 1983, cuando a raíz de la crisis económica que atraviesa el país, el líder obrero proclama el 50% de aumento salarial y no sólo el gobierno del presidente De la Madrid negocia el aumento salarial entre un 15 y un 20%, sino que Fidel es enviado, en el momento de la negociación salarial, propositivamente al extranjero.

<sup>16</sup> Max Weber pone de relieve cómo el capitalismo implicó la expropiación del poder político de manos privadas y su transferencia a un Estado constitucional, y es a partir de entonces que se da la separación del funcionario de los medios administrativos. Max Weber menciona esta hipótesis en varias partes de su obra *El político y el científico*, México, Premiá Editora de Libros, 1981, p. 12.



En la burocracia política la separación o no posesión de los medios administrativos, que es rasgo de cualquier burocracia moderna, produce una modalidad en la protesta pasiva. El burócrata por el hecho de no ser propietario de los medios se rebela con un descuido cotidiano hacia tales medios, descuido en el que se pierden millones de pesos para el país. Son de sobra conocidos la zozobra y malas condiciones en que se tiene por ejemplo el equipo de los ferrocarriles nacionales, empresa teóricamente tan importante, descuido que hace que esta empresa además de incosteable y deficitaria sea una empresa de uso mínimo para el país, pues los industriales prefieren emplear otros medios de flete que recurrir regularmente al uso de los ferrocarriles. El descuido hacia los medios puede llevar a la inutilidad de éstos.<sup>17</sup>

En México en la rama de salud, como es de sobra conocido, también se han hecho enormes inversiones en equipo, no sólo subutilizado —lo cual es norma del capitalismo— sino deteriorado, devaluado y arrumbado. El descuido que prevalece en los medios de producción de ciertas empresas estatales o en los medios administrativos de ciertas oficinas burocráticas, no significa que en el Estado mexicano no haya medios de producción bien empleados, pero el balance es negativo. Hay un enorme desperdicio en los medios de producción y de administración y esto es problema del mal manejo de la burocracia política. Esta fuerza muchas veces más que rebelarse activamente prefiere arruinar los medios, conducta inconsistente que en México tiene gran relevancia social.

Però la protesta pasiva de la burocracia política se origina y se manifiesta asimismo en el burocratismo o uso peculiar de la ideología burocrática. La ideología burocrática pese a sus rasgos universales<sup>18</sup> adopta en cada contexto tintes y valores específicos. En nuestro contexto la protesta pasiva de la burocracia política invade el terreno ideológico y no se restringe a lo práctico o a la acción.

La burocracia política adolece de un burocratismo patológico o maneja esta ideología en forma absurda, convirtiendo esta moral propia de la burocracia política e ideada para su eficacia, en obstáculo para el buen funcionamiento del cuerpo estatal y en síntoma de su protesta pasiva. No de una sino de distintas formas se manifiesta el mal empleo que hace la burocracia política de esta ideología, pues ésta sirve de medio y justifica-

<sup>17</sup> En las últimas tres décadas se ha agravado el deterioro de los ferrocarriles en México, fenómeno que no es independiente de la corrupción con que se ha manejado tal servicio. Es de sobra conocida la falta de mantenimiento que ha habido en tal empresa y las compras inadecuadas de carros de ferrocarril, compras de las que se han beneficiado los directivos de la empresa, pero no ésta.

<sup>18</sup> La ideología burocrática tiene varios ingredientes universales, por ejemplo la especialización acompaña como ideal a toda burocracia, la integridad es ideal de este cuerpo, el secreto burocrático es norma general para la burocracia, etcétera. Cfr. Max Weber, *El político y el científico*, op. cit., pp. 101-102.

ción para entorpecer la acción de la burocracia política y no como guía de acción de este cuerpo estatal.

Hay por ejemplo en el empleado o burócrata en México un apego exagerado al expediente,<sup>19</sup> que como instrumento puede ser medio para la actuación eficaz de la burocracia, pero que empleado con abusos, como en el caso de México, es una manifestación de protesta. Esto da pie a que en el aparato burocrático de México haya enorme papeleo para muchos trámites simples, ya que el mismo burócrata del Estado encuentra en el documento un pretexto para la no acción. Común es que se obstaculicen las gestiones de un particular en la administración pública porque “no se ha firmado” el documento o “no está hecho en los términos precisos”.

Pero también hay en el sistema burocrático mexicano un manejo patológico de la jerarquía y de la división de tareas,<sup>20</sup> que bien empleado es parte esencial de una buena burocracia, y mal empleado espacio donde se “filtra” la protesta pasiva de la burocracia política. No es tal un fenómeno azaroso. Este manejo patológico de las jerarquías o el abuso de éstas da pie a que las órdenes se deriven y se rehúyan las responsabilidades de un lugar a otro de la administración pública. Tal exceso jerárquico se muestra en la respuesta cotidiana y usual del empleado público en el sentido de que “a mí no me corresponde, es deber del otro”. Respuesta individual que es común y generalizable en varios planos y que se convierte en patrón de mal funcionamiento de la burocracia política mexicana.

Hay en México otro proceso singular a nivel ideológico que coadyuva a la protesta pasiva de la burocracia política. El burocratismo se ve impregnado por toda una ideología política cuando el ideal para el funcionamiento de la burocracia política es la diferenciación entre las dos ideologías, la de índole burocrática y la de índole política. Diferencia entre lo político y lo burocrático es para Weber,<sup>21</sup> teórico de la burocracia, condición para el buen funcionamiento de este cuerpo.

<sup>19</sup> Max Weber pone de relieve cómo en las dominaciones políticas prevalentes en el pasado las funciones de gobierno se ejercían a través de una comunicación básicamente oral. Propio de la burocracia y de la época moderna es el empleo del expediente como medio de administración y medio de comunicación, lo cual no implica la eliminación de la demagogia o la palabra. Más bien hay en el Estado moderno una combinación de la demagogia y burocratización, esto último implica el manejo del expediente. Pero el abuso del expediente es síntoma y fenómeno que muestra la ineficacia del aparato. Cfr. Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 717.

<sup>20</sup> Si bien toda burocracia supone un cuerpo en jerarquía administrativa rigurosa y con competencias rigurosamente fijadas, tal jerarquía y competencia tiene como meta la eficacia del aparato estatal, que adquiere importancia con la creciente socialización del Estado y de la sociedad moderna. Cuando la jerarquía y la competencia se da para amparar la ineficacia, la burocracia se desvirtúa como instrumento o forma de organización excelsa para la época moderna. Tales componentes teóricos de la burocracia pueden verse en Max Weber, *Economía y Sociedad*, *op. cit.*, tomo I, p. 176.

<sup>21</sup> Max Weber partía de la idea de que el funcionario debe guiarse por la lógica

Cada memorándum que debe servir en teoría para arreglar un asunto práctico se convierte por esta cuestión ideológica y sobrepolitización en inútil discurso político. En México la burocracia política malgasta tiempo, trabajo, energía y recursos por su excesiva politización que provoca una reacción negativa en la sociedad y un rechazo al aparato de Estado. Éste se vive como algo demagógico e ineficiente. La protesta pasiva de la burocracia política tiene importantes consecuencias.

No se limita la filtración de la política al discurso, sino que también invade otros campos. Se muestra en la selección de las políticas y en la selección de los mismos colaboradores, pues la empresa política pese a tener en México un fuerte tinte presidencialista es a la vez labor de equipo. Se siguen por esta excesiva politización los planes de ciertos criterios políticos, se seleccionan colaboradores más por su disciplina a toda costa y servilidad política<sup>22</sup> que por su eficacia, cuando un buen empleado es el que puede en un momento dado discutir una orden y hasta hacer que se cambie. El presidencialismo autoritario que prevalece en el país fomenta este tipo de disciplina y sobrepolitización en que se prefiere al empleado público colaborador o asesor que dice sí a todo a aquel que discute y hace reflexionar. Tal cerrazón es cada vez más acentuada en la burocracia política mexicana y marca una regresión, pues en el pasado el sistema político se benefició de incorporar las críticas y las sugerencias de todo tipo de oposición.<sup>23</sup>

¿Qué razones de fondo o qué explicaciones tiene la protesta pasiva de la burocracia política mexicana que adopta modalidades *sui generis*, por la propia variación del tipo de trabajo que hay en el Estado o por el tipo de cultura política que prevalece en el país? ¿Qué instancias han contribuido a formular tal protesta que se convierte en el México actual en problema candente? Desagregar o separar el papel de la propia burocracia política en esta protesta, del sistema en general, de los sindicatos, es nuestro objetivo, pero no para señalar culpables sino para comprender procesos, que es tarea vital en la sociología.

de la eficacia, debe ser neutral. En cambio para Weber, el político guía su acción con base en una gran pasión, derivada de que es consciente de que sirva a una causa. Max Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., p. 179; *El político y el científico*, op. cit.

<sup>22</sup> En el sistema político mexicano, el cambio de personal cada sexenio se origina en la necesidad del presidente en turno de contar con un personal no sólo leal sino hasta servicial, que obedezca en forma ciega al presidente o a los políticos de las altas posiciones porque en gran medida les debe el puesto administrativo.

<sup>23</sup> En el pasado fueron incorporadas al sistema político mexicano, relevantes iniciativas de la oposición, como es el caso de las iniciativas que propone el líder del Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano. Cfr. Susana Ralsky de Cymet, "El Partido Popular Socialista", en Antonio Delhumeau *et al.*, *México: realidad política de sus partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos. A.C., 1970, p. 279.

*Los porqués o razones de la protesta pasiva: situación y anhelos de la misma burocracia*

Sin duda que en México la burocracia política tiene sus propias razones para mostrar en el sistema un tipo de protesta pasiva. Tal aseveración no quiere decir que la protesta pasiva de la burocracia política sea un acto voluntario y menos un proceso consciente, que resulte de un examen lúcido que hace la burocracia política de su situación en el sistema y decida en este sentido oponerse al gobierno. No hay en este fenómeno una toma de conciencia que cristalice en una organización, ni siquiera es un producto de un plan secreto o de un plan preconcebido. La protesta pasiva de la burocracia política, pese a su carácter inconsciente, tiene sus razones o elementos para una explicación preliminar en la propia burocracia política.

En buena parte de la burocracia política mexicana hay una falta de identificación con el trabajo, o de excesiva distancia y desconocimiento de la propia praxis, que sin duda es un factor que condiciona tal protesta.

En el caso del obrero de una empresa del Estado, como en cualquier otro obrero, la separación real del producto de su trabajo es la razón de su falta de identificación. El obrero estatal no se siente en su producto, pues no es de él. En el caso de los servicios sucede una cuestión bastante parecida: el burócrata no se siente parte de un inmenso engranaje, puede conocer el servicio que en lo personal le toca desempeñar, pero no se siente parte de las políticas<sup>24</sup> ni se ubica en la totalidad del servicio. El burócrata siente que depende o forma parte de un Estado que a la vez se vive como realidad —realidad que protege y dicta imposiciones— y como ficción inexistente o impersonal.

No es privativo de la burocracia política mexicana tal falta de identificación, rasgo común de toda burocracia que no posee medios ni se siente parte de las políticas, pero hay factores que agudizan esta enajenación en el caso de México y hacen que ésta se canalice no en forma positiva, en la movilización activa, sino más bien en forma realmente negativa, como sabotaje y realmente parálisis o paralización.

En México la burocracia política es personal móvil, es decir, una buena parte del personal entra a desempeñar su puesto con el sexenio.<sup>25</sup> No tiene

<sup>24</sup> En los movimientos de los empleados públicos se ha llegado a manifestar no sólo la distancia del empleado de su trabajo, sino el antagonismo que experimenta hacia el Estado cuando éste funge como patrón. Jesús Topete, participante en el movimiento ferrocarrilero, revela tales antagonismos cuando hace una narración particular y biográfica del movimiento ferrocarrilero de 1958. Jesús Topete, *Terror en el riel: de "El Charro" a Vallejo*, México, Editorial Cosmonauta, 1961.

<sup>25</sup> El Censo de Recursos Humanos aplicado al sector público federal reveló que una buena parte de la burocracia política que se encontraba en funciones en 1975 era nueva en el sector público federal o con escasa antigüedad. En la administración central el 44.74% del personal en funciones en 1975 tiene hasta 5 años de anti-

en este sentido el tiempo como para elaborar o entretejer una identidad con el Estado. El extrañamiento tiene una razón objetiva y es que en México en cada cambio de presidente hay una remoción de una gran cantidad del personal político. Y no sólo de alto nivel —que parcialmente se justificaría por la necesidad de contar con hombres de confianza— sino que sin explicación aparente se remueve un vasto sector de la burocracia política.<sup>26</sup>

Hay en la burocracia política mexicana en forma adicional y como desventaja una total ausencia de espíritu de cuerpo, que por otra parte es lo que da solidez a instituciones como la Iglesia, el ejército o la burocracia, espíritu de cuerpo que teóricamente debe aglutinar a sectores tan distintos de la burocracia política. El burócrata en lo individual se siente más extraño o aislado por esta falta de espíritu de cuerpo. La estancia para muchos en la burocracia es corta. Hay que aprovecharla para robar,<sup>27</sup> hacer ligas personales y no hay tiempo para la institucionalidad. Es la falta de tiempo que la burocracia política mexicana tiene para conservarse como burocracia y el hecho de que tiene en su desempeño valores ajenos a su trabajo, como el enriquecimiento personal y el compadrazgo, lo que hace que se agudice en su extrañamiento al trabajo y cobre fuerza la protesta pasiva.

Tampoco la burocracia política mexicana tiene atrás o como respaldo un servicio de carrera que implique profesionalismo o hasta una preparación suficiente para desempeñar un trabajo eficaz. Es en realidad el poco tiempo que permanece en su puesto el burócrata<sup>28</sup> y su preparación media

güedad en el puesto, 18.93% entre 6 a 10 años de antigüedad en el sector público. En la administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria se presenta igual tendencia. Más de la mitad del personal burocrático tiene para 1975 menos de 10 años de antigüedad en el sector público federal. (En términos más exactos, más del 38.21% del personal tiene menos de 5 años de antigüedad en el sector público federal, y el 17.36% entre 6 y 10.) Véase cuadro 1. *Cfr. Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, op. cit.*, tomo I, Administración Central, pp. 110-111, tomo II, Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, pp. 208-209.

<sup>26</sup> Son removidos cada sexenio los empleados de confianza cuyo nombramiento es autorizado por el presidente. Los empleados de confianza son un apoyo sustancial al régimen en parte porque sus ligas son hacia arriba y les está prohibido trabajar en los sindicatos.

<sup>27</sup> En México, el carácter de norma o el síndrome de la corrupción es reconocido por los mismos políticos. La corrupción parece un mal inevitable o un fenómeno incurable en el sistema político mexicano. *Cfr.* Jesús Reyes Heróles, "No permitamos que la crisis nos gobierne", en *Excelsior*, 16 de enero de 1983, p. 11.

<sup>28</sup> El Censo de Recursos Humanos aplicado al sector público federal en 1975 también pone de manifiesto que los trabajadores del Estado tienen poca antigüedad en la institución y en el puesto. En la administración central, más del 40% del personal en 1975 tiene menos de 5 años de antigüedad en el puesto. En la administración descentralizada, todavía es menos la antigüedad del personal. El 60% del personal censado en 1975 tenía menos de 5 años de antigüedad en el puesto y el 42.81% un año o menos. Véase cuadro 4. *Cfr. Censo de Recursos Humanos del Sector*

—que para la mayor parte de la burocracia política es media o de primaria—<sup>29</sup> lo que pesa en contra de un espíritu burocrático y en detrimento de la eficacia. Son un conjunto de factores, falta de identificación, baja profesionalización, poco tiempo en el trabajo, ausencia de un servicio de carrera, los que auspician la protesta pasiva.

En la burocracia política no hay la ideología política o burocrática que pueda contrarrestar estos datos objetivos. Un burócrata no nace como tal, puede hacerse, en nuestra opinión, pese a su escasa preparación formal. De ahí que la burocracia política mexicana se mueva en una abierta contradicción: hay en este cuerpo un lenguaje político hueco que torna a este personal en pieza poco eficaz y le falta una adecuada moral burocrática para hacer de su trabajo un trabajo útil. El burócrata político en México no parte en este sentido de una moral de eficacia que mueve al burócrata privado, y no tiene en remplazo ni siquiera una ideología o conciencia política que teóricamente debía tener por el hecho de ser parte de tal personal político.

¿Qué tanto la explotación económica del burócrata, su propia situación de vida, es la base de todo este extrañamiento y de su protesta pasiva que en este sentido es más bien expresión velada de un viejo rencor social? Hemos optado por responder a esta pregunta al final porque consideramos que esta cuestión económica opera al final, es decir porque pensamos que el sabotaje de la burocracia política mexicana se explica en forma mediata por la situación mental, ideológica o el sentido que la burocracia concede a su trabajo, y no es tal protesta respuesta automática a su situación de vida, a su relativa pobreza, aunque tal extrañamiento o protesta pasiva tenga un motivo real en su situación de vida material.

Pero la situación real de la burocracia política mexicana es heterogénea; hay en ella sectores más explotados que el propio sector obrero y que ganan menos que el salario mínimo, pero también hay un sector de empleados públicos, una parte de empleados que tienen una posición de privilegio respecto a la base obrera, posición que desean mantener a toda costa para conservar alejado el fantasma de la proletarización.<sup>30</sup> Pero hasta

*Público Federal*, op. cit., tomo I, Administración Central, pp. 114-115, tomo II, Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, pp. 212-213.

<sup>29</sup> Predomina en la burocracia, considerando el cuerpo en su totalidad, una preparación a nivel de primaria y medio. Este tipo de generalización se basa en los datos que registra el Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal de 1975. El 29.59% del personal de la administración central ha cursado la primaria y un 32.65% tiene una carrera a nivel medio. Todavía es más baja la escolaridad del personal de la administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria. El 40.19% del personal en 1975 ha cursado apenas la primaria, y muchos menos llegan al nivel medio; sólo el 14.74% del personal censado en 1975. Véase cuadro 2. Cfr. *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, op. cit., tomo I, Administración Central, pp. 45-47; tomo II, Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, pp. 140-143.

<sup>30</sup> Los datos que arroja el Censo de Recursos Humanos del Sector Público Fe-

hay en la burocracia política mexicana una parte directiva que funge más bien como cómplice que como actor de ésta protesta pasiva, y que tiene una situación de privilegio. Por lo distinta que es la situación de vida del burócrata político en su interior, o por lo heterogénea que es la estructura burocrática, tanto como la estructura social, pues una mínima parte del sector es privilegiado, el grueso está en una situación de pobreza y un sector reducido en una posición media, no se puede explicar por elemento económico o por la pobreza, su actitud hacia el trabajo, su enajenación o su protesta pasiva.

Cierto es que para los trabajadores del Estado de las más bajas categorías, como los que se encargan de la limpieza, su situación económica afecta su desinterés y apatía y puede traducirse en ineficacia. Pero también lo contrario, una mejor situación económica que se da en ciertos sectores de la burocracia política, no es garantía de que desaparezca la protesta pasiva y la ineficacia sino muchas veces precisamente es origen del fenómeno contrario.

El sector de los petroleros en México es uno de los sectores de los trabajadores al servicio del Estado mejor pagados y no es uno de los sectores más eficientes. Es la forma dinámica como logra el burócrata en México una mejor situación —muchas veces con base en la corrupción y no en el esfuerzo— lo que coadyuva a la protesta pasiva de la burocracia política o a su ineficiencia. Y así como en México la movilización popular se produce muchas veces en condiciones de bienestar y en el núcleo de trabajadores más calificados,<sup>31</sup> la protesta pasiva de la burocracia política se concentra en sectores relativamente más privilegiados. El Estado mexicano, con una política de privilegios y de manga ancha, ha corrompido a ciertos sectores de la burocracia política, dando mucho a cambio de poco.

Hay otro plano compuesto por anhelos, aspiraciones y conflictos de valores que está presente en la burocracia política y en su protesta pasiva.

deral aplicado en 1975 sobre remuneración a la burocracia no parecen del todo confiables. Parecen bajos a primera vista, tal vez porque no consideran compensaciones y sobresueldos, que es donde se instituyen privilegios para un sector de la burocracia política federal. Tales datos, pese al bajo grado de confianza, ya rebelan la estratificación que hay en la burocracia política, pues en 1975 hay un vasto sector que recibe salarios medios y un estrecho sector que tiene los más altos ingresos. El 61.64% del personal de la administración central recibía en 1975 entre 2 500 y 4 999 pesos de salario mensual en 1975, y el 1.18% de tal personal recibía ingresos mensuales de 12 500 pesos y más. Tal esquema distributivo se reproduce en la administración descentralizada. El 53.12% del personal recibe entre 2 500 y 4 999 pesos de ingresos mensuales, y sólo el 1.75% del personal recibe entre 12 500 y 14 999 pesos. Véase cuadro 5. *Cfr. Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, op. cit.*, tomo 1, Administración Central, pp. 132-133, tomo II, Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, pp. 268-269.

<sup>31</sup> Varios de los gremios de empleados públicos que en las últimas tres décadas son principales gestores de movimientos sociales se caracterizan por tener una situación económica de privilegio. Tal es el caso de los electricistas y de los telefonistas. No obedece por tanto su movilización política a una situación de proletarización.

Muchas veces la burocracia política mexicana muestra frustración y descontento ante el hecho de que es partícipe en un mundo estrecho, el mundo administrativo, y su trabajo o praxis cotidiana le resulta rutinario, enajenante y devaluado.

Los sectores bajos de la burocracia política se sienten marginados o confinados a trabajo manual-mecánico y enajenante y alejados de un trabajo más creativo como el intelectual. Ubicación o confin, que es factor de frustración en un sector de la burocracia política y da pie a la protesta pasiva. Un sector de la burocracia política vive en carne propia el divorcio o separación entre el trabajo manual y el trabajo intelectual. En el Estado mexicano hay un trabajo manual, o como se define en la legislación burocrática, un trabajo material y simultáneamente un trabajo intelectual.<sup>32</sup> Pero hay otra forma de expresar esta insatisfacción: la burocracia política manifiesta esporádicamente el deseo de estar presente en el mundo de las decisiones políticas, y tal deseo no cumplido es factor de conflicto y explicación de la protesta pasiva. O también en las instituciones educativas la burocracia o el empleado que depende del Estado manifiesta el anhelo de participar en el campo de las decisiones académicas<sup>33</sup> y romper así el estrecho marco de la administración. Tanto la fascinación ante mundos desconocidos como el mundo económico, el mundo cultural y la falta de identidad con el contexto burocrático, es factor que acelera la protesta pasiva de la burocracia política.

¿Qué papel le ha tocado al Estado mexicano como acelerador de tal protesta entendiéndolo por Estado la instancia que tiene su propia organización legítima y legal más allá de la burocracia? ¿Qué papel han desempeñado los sindicatos y las organizaciones burocráticas en tal protesta? No recae en ella misma, la responsabilidad de este proceso se reparte entre varios agentes.

<sup>32</sup> La legislación federal burocrática define al trabajador considerando trabajo físico y trabajo intelectual que se reproduce en el seno de la burocracia. En el artículo 3 de la legislación federal burocrática, se define al trabajador en los siguientes términos: "Trabajador es toda persona que preste un servicio intelectual, físico e intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales." Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Legislación federal del trabajo burocrático, comentarios y jurisprudencia, disposiciones complementarias*, México, Editorial Porrúa, 1975, p. 19.

<sup>33</sup> Es, por ejemplo, fenómeno común que los sindicatos que agrupan a los trabajadores administrativos o a los empleados de las universidades intenten no sólo ganar la representación del personal académico, sino también —con o sin representación— intervenir en cuestiones académicas. Por ejemplo, el sindicato de trabajadores administrativos de la UNAM busca ser oído y constituir un factor que se tome en cuenta en la forma como se ocupan las plazas académicas (plazas de docencia o plazas de investigación).



*La "parte" del Estado y de su cuerpo director en la protesta pasiva de la burocracia política*

Empecemos por el Estado. ¿Qué es empero el Estado como un actor diferenciado de la burocracia política que acelera en forma independiente la protesta pasiva de la burocracia política? ¿Qué es el Estado como algo más que la burocracia política, cuando es común la identificación entre las dos instancias? El Estado es un espacio político o el marco<sup>34</sup> institucional donde se dicta la política y donde se integran distintos cuerpos o instituciones como la burocracia, el ejército, el cuerpo legislativo y el aparato judicial.

Y el Estado mexicano como marco institucional complejo, es un contexto que en muchos sentidos propicia, coadyuva o es favorable para el desarrollo de la protesta pasiva de la burocracia política y es que el Estado mexicano tiene una estructura independiente de cada una de sus instancias como la burocracia, es un Estado con una tradición y organización relativamente estable. ¿Qué caracteres tiene el Estado mexicano que coadyuva a la protesta pasiva de la burocracia política?

En el México moderno hay así un Estado altamente centralizado, o un Estado que se asemeja a un pulpo que ha procurado controlar mucho desde la cúspide y tal centralización también ha operado como un contexto propicio para el progreso de la protesta pasiva de la burocracia política, pues ha creado un cuerpo central,<sup>35</sup> excesivo, y parasitario, inútil por su estructura para desempeñar funciones. No hay duda de que el Estado mexicano al crear tal cuerpo buscó ampliar el apoyo político que tiene en la burocracia, pues esta capa por su pertenencia y dependencia del Estado es general e irremisiblemente capa sostenedora del Estado,<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Nicos Poulantzas maneja una definición del Estado como espacio o lugar que es semejante a nuestra propia definición. Pero para Poulantzas el Estado es el lugar donde no sólo se conjugan diferentes instancias sino donde se concentran las contradicciones de las instancias. Este espacio permite al Estado —según Poulantzas— ser factor de cohesión o de unidad. Nicos Poulantzas, *op. cit.*, p. 46.

<sup>35</sup> No es privativo del contexto mexicano que el Estado opere "como pulpo" que concentra y centraliza muchas funciones; muchos estados capitalistas se basan en tal centralización. En ciertas instancias concretas como la Presidencia, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda, es donde ha aumentado todavía más la concentración de poder y la centralización del aparato. Propio del Estado capitalista es que se dé alrededor del Poder Ejecutivo, la hipertrofia del cuerpo burocrático. Karl Marx hace referencia al fenómeno en el *Dieciocho brumario de Luis Bonaparte* cuando señala: "el presidente (en Francia) ... con todos los medios del Poder ejecutivo, en sus manos, siendo el que distribuye todos los puestos", *op. cit.*

<sup>36</sup> Marx distingue a la clase o fracción hegemónica como aquella que en último análisis detenta el poder político de la clase o fracción que constituye el mantenedor del aparato de Estado. Esta última es en Marx la clase o fracción en que se recluta el personal político, burocrático, militar, etcétera, que ocupa las alturas del Estado.

pero la burocracia también puede por su inmersión en el Estado corroer tal instancia. Al Estado le cuesta caro el apoyo político de la burocracia, pues ha sido a cambio de un creciente parasitismo.

Cómo el Estado central propicia la protesta pasiva de la burocracia política se muestra en que dentro de las estructuras burocráticas y de las empresas paraestatales de mayor dimensión, más centralizadas y más piramidales, donde se cuelan tanto la protesta pasiva de la burocracia del Estado como la movilización activa,<sup>37</sup> pueden germinar sindicatos más vigorosos que como norma protegen el parasitismo y como excepción auspician y coadyuvan a la movilización activa de la misma burocracia política. En cuerpos institucionales menores o de menor relevancia no hay pie para la creación de organizaciones tan vigorosas o de un sabotaje tan franco. Secreto del capitalismo es cómo alrededor de las fábricas y del mismo Estado —que funciona como una fábrica en muchos sentidos— se producen la reunión y organización de los obreros<sup>38</sup> en el primer caso, y de los burócratas en el segundo, permitiendo la formación de sindicatos que pueden tener esta doble función: por un lado la defensa política del obrero o del empleado y por el otro su mediatización política a través del fomento de su esterilidad productiva.

Pero el Estado mexicano se caracteriza también, pese a su grado de modernización y desarrollo, por tener una estructura personalista. Y es precisamente este Estado parcialmente patrimonial y personalista que existe en el país como otro factor que sin duda acelera la protesta pasiva por

No se puede hablar de la burocracia global, es decir incluyendo alta, media y baja burocracia como una clase mantenedora, pues la burocracia no es una clase, es más, recluta a sus miembros de las más distintas clases, lo que sí es empero válido es hablar de la burocracia como capa mantenedora del Estado, en tanto que es en muchos contextos capitalista por su misma dependencia del Estado y definición en relación a esta instancia, y aun por su burocratismo, un apoyo al Estado. *Cfr.* la discusión que hace Nicos Poulantzas de todas estas categorías en *op. cit.*, pp. 323-439, 470-471.

<sup>37</sup> Con base en el Censo de Recursos Humanos del Sector Federal se pueden detectar aquellas empresas que tienen mayor número de empleados. Es en tales empresas donde se presentan los mayores conflictos políticos en las últimas décadas y donde hay más quejas del servicio, síntoma o indicador de una protesta pasiva por parte de la burocracia. Así por ejemplo la Comisión Federal de Electricidad y Teléfonos de México están entre las empresas con mayor número de empleados, y en cuyo seno han crecido los sindicatos más combativos que han planteado más problemas al gobierno; donde hay más distancia entre costo y eficiencia del servicio. Véase cuadro 6 en que se hace una selección de las empresas estatales con mayor cantidad de personal para 1975.

<sup>38</sup> Uno de los mejores historiadores del capitalismo europeo, Eric Hobsbawm, describe como se produce con la nueva era capitalista la concentración de grandes grupos de hombres en pequeños espacios de trabajo o en las fábricas. Esta concentración humana permite que los hombres discutan, se organicen y emprendan importantes luchas políticas como las que se generalizaron en el continente europeo en 1848. *Cfr.* Eric Hobsbawm, *La era del capitalismo* (Colecciones Universitarias de Bolsillo, Punto Omega), España, Ediciones Guadarrama, 1977, vol. II, p. 8.

parte de la burocracia política. Las políticas se siguen con base en criterios personalistas, y muchas veces arbitrarios; los equipos se seleccionan con base en vínculos personales. Hay en este sentido una red de relaciones personales que se supone que están por abajo del Estado, pero que realmente están por encima de tal instancia y la socavan por dentro. La protesta pasiva de la burocracia política encuentra en este espacio político personalista “una cobija” o protección, pues por el mismo compadrazgo que prevalece se ampara al amigo que roba en el seno del propio Estado, o que coadyuva al robo en esta instancia, al que sabotea al Estado cuando deja hacer o pasar muchas cosas o cuando defiende sus intereses particulares a favor de los intereses generales.

Pero los altos directivos del Estado mexicano o sus cabezas,<sup>39</sup> en forma independiente del Estado, como espacio institucional o impersonal, tienen una amplia injerencia en la protesta pasiva de la burocracia política. No se puede ignorar que pese a que el Estado no tiene una existencia real, sino que nace de la necesidad de poner en una instancia externa la capacidad de gobierno, sí produce y da pie a actores específicos como la alta burocracia y la policía, que tienden a actuar como cuerpos reales. Los altos directivos del Estado o lo que para muchos es la alta burocracia —que se separa por su posición de mando del resto de la burocracia— sí tiene una injerencia no secundaria en este fenómeno de la protesta pasiva de la burocracia política o en su sabotaje sórdido.

¿Cómo opera esta dinámica? La alta burocracia o los cuerpos directivos del Estado mexicano manifiestan una especie de complicidad inconsciente con el resto de la burocracia política. La baja burocracia protesta pasivamente cuando hace como si trabajara y la alta burocracia fomenta el fenómeno en cuanto tolera, auspicia y hasta gratifica a la baja burocracia como si efectivamente ésta trabajara, cuando en realidad lo que hace es sabotear.

<sup>39</sup> Los términos que se emplean en sociología para designar a los directivos del Estado son distintos y muchas veces se emplean para referirse a tal universo, términos políticos que parten de una confusión teórica o de una ambigüedad histórica. Se habla de una clase política para referirse a tal universo, cuando clase política es un concepto ambiguo teóricamente. O se toma prestado el concepto de oligarquía, que no parece término poco adecuado para referirse al grupo que comanda el Estado moderno. Los directivos del Estado son un cuerpo directivo o un directorio político en el sentido que Wright Mills emplea el término, una alta burocracia gobernante. Los últimos dos términos de alta burocracia y burocracia gobernante parecen ser más propios que el de directorio político, pues ponen de relieve que tal núcleo directivo forma parte de la categoría social burocracia, pero se separa de ésta para ejercer las funciones de gobierno y en consecuencia ocupa altas posiciones en el Estado. Sobre el concepto de directorio político, *Cfr.* Wright Mills, *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 195 pp. Una discusión de tales términos alternativos que hace referencia a México pero es válido para otros contextos capitalistas y que termina por inclinarse por el concepto de burocracia gobernante, puede verse en Bertha Lerner, “México, una burocracia gobernante”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLV, núm. 2, 1983.

No olvidemos que el Estado es como una fábrica<sup>40</sup> en que las prácticas buenas o malas cunden y se generalizan cuando son aceptadas tanto por los que están arriba en posición de mando, como por los que están abajo en posición realmente subordinada. La protesta pasiva de la burocracia política supone en nuestro contexto la anuencia de los cuerpos directivos del Estado.

Es por otra parte la misma mediocridad de<sup>41</sup> los altos directivos del Estado o de la alta burocracia que en nuestro país es cada vez más una mediocracia, lo que ha dado pie a tal protesta pasiva. No es sólo que la improductividad real de los que toman las decisiones haga a la burocracia ineficiente sino el hecho de que este cuerpo de alto nivel no ha podido reorganizar con eficacia el Estado mexicano, pese a ser tal instancia un Estado que ha logrado un avance en la economía y en la política. El Estado mexicano no es eficiente porque no es una instancia que aprovecha en forma óptima sus recursos humanos y técnicos.

En realidad, lo que pasa es que en ocasiones la protesta pasiva de la burocracia es respuesta también al parasitismo de los altos directivos o de la alta burocracia. Para ponerlo en términos más concretos, el sabotaje o protesta pasiva de la burocracia es la respuesta que los empleados públicos tienen ante la improductividad o parasitismo de los administradores, es el poco trabajo de los administradores y políticos en la cúspide del Estado mexicano antecedente y razón de la protesta pasiva de los empleados como el poco trabajo de los docentes en una universidad puede ser la razón para que el cuerpo magisterial de poco nivel o los mismos alumnos actúen en forma ineficiente, con más sabotaje que entrega. No olvidemos que hay en el Estado no sólo antagonismos entre los que tienen una posición inferior y los que gozan de una posición superior, sino también un terrible efecto de demostración. Y así como una fábrica depende de un empresario eficaz, el Estado depende de empresarios emprendedores y eficaces. Max Weber pensando en las necesidades del Estado moderno asevera que los políticos deben tener el espíritu de lucha de los empresarios y fungir en la política como empresarios.

Pero no es una mera cuestión de ineficacia la que priva en el Estado

<sup>40</sup> Entre los teóricos del marxismo es común este parangón entre el Estado y una fábrica, los dos son espacios con una rigurosa división del trabajo y una delegación jerárquica de la autoridad. *Cfr.* Stanley More, *op. cit.*

<sup>41</sup> México es un país que fue gobernado por más de cinco décadas por una corte de políticos brillantes, muchos de ellos formados a la luz de la lucha armada de 1910. Estos políticos, apoyados por destacados intelectuales, construyeron una nación que fue ejemplo de un constitucionalismo precoz, de un corporativismo eficaz. Todavía en los años cuarenta surgen políticos modernos y técnicos que dictan una política que hace al país uno de los más desarrollados del continente. Pero la generación actual de hombres que están en el Estado carece de una experiencia política rica, o de un proyecto creativo capaz de sustituir esta experiencia. Son una mediocracia, considerando sus antecesores y contemplando estas carencias.

y en la alta burocracia. La cuestión es más amplia. Invade el terreno moral trascendiendo el terreno económico o productivo, ya que este personal de alto nivel ha sido a veces modelo de nepotismo o corrupción sin límites, que sin duda causa natural descontento y claro sabotaje en el resto de la burocracia política. El Estado mexicano es un marco o espacio en el que se ahogan buenas iniciativas por todos estos viejos vicios que se producen en los altos niveles de decisión. Pero en México, el corporativismo u organización política de las masas propiciada por el propio gobierno es fenómeno siempre influyente. No opera en este caso una excepción; la organización política de los burócratas, también propiciada por el gobierno, influye en la protesta pasiva de la burocracia política.

*El sindicalismo burocrático y los grupos de la sociedad civil como detonadores de la protesta pasiva de la burocracia política*

¿Qué papel le ha tocado desempeñar concretamente a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE), única central burocrática reconocida oficialmente<sup>42</sup> desde hace más de cuatro décadas? Tal central no ha actuado en forma independiente de la alta burocracia, sus líderes forman parte de la burocracia política, pero ello no obsta para que tal central se coloque a veces en una posición de subordinación respecto de la alta burocracia y obedezca sus órdenes.

El sindicalismo burocrático más que fomentar la movilización activa de la burocracia política, es decir politizarla, para que con mejor rendimiento exija mejores condiciones de vida y mejores condiciones de índole política, coadyuva a la protesta pasiva de la burocracia política. Es por cuestiones políticas que el sindicalismo defiende lo que en apariencia no es defendible: el sabotaje burocrático, concretamente para tener más afiliados aunque lo hace veladamente. Frontal es en cambio la oposición del sindicalismo burocrático frente a la movilización activa.

Es lógica tal diferencia de acción por parte de los sindicatos burocráticos. Para éstos es más amenazante que nazcan organizaciones combativas que propugnen por una representación más auténtica de los trabajadores públicos<sup>43</sup> y hagan por extensión una crítica al gobierno, que ha auspi-

<sup>42</sup> El reconocimiento a la FTSE como una central burocrática reconocida por el Estado se expresa en el artículo 78 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. El artículo 78 dice así: "Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el 'Estado'." *Legislación Federal del Trabajo Burocrático, op. cit.*, p. 47.

<sup>43</sup> Los movimientos relevantes de empleados públicos han sido precisamente liderados por grupos o fracciones disidentes de los sindicatos oficiales que parten de una crítica hacia el sindicalismo oficial y propugnan una organización auténtica de los trabajadores. Tal es por ejemplo la posición que encabeza Othón Salazar

ciado las organizaciones charras en el mismo universo burocrático, que contraatacar la protesta pasiva, que en todo caso no afecta directamente a sus intereses sino a los del Estado. En México el sindicalismo burocrático se nutre del Estado, que es como decía Max Weber una especie de gran pesebre<sup>44</sup> del que muchos esperan nutrirse, pero busca en éste la satisfacción de sus intereses particulares sin tener clara la conexión que puede haber entre el interés general del Estado y sus intereses particulares. Por razones de fondo el sindicalismo burocrático es un defensor o protector de la protesta pasiva de la burocracia, es más, sin el sindicalismo ésta no hubiera prosperado en México en la forma como lo ha hecho.

La mecánica del asunto se presenta en dos formas distintas: los sindicatos, como órganos de defensa de sus agremiados, en este caso de los burócratas, han protegido a sus afiliados ineficientes cuando tienen un problema, y no sólo no se han encargado de fomentar sino que obstaculizan el éxito de los eficaces, los que pueden ser portavoces de un sindicalismo distinto, con conciencia y perspectiva. Es común que dentro de las organizaciones sindicales prosperen y muchas veces lleguen a ser líderes los que han sobresalido por el manejo político corrupto y no por la eficacia; el ingreso a puestos cuando hay plazas se hace apoyando a los leales, a los amigos, a los familiares, pero no a los más eficaces, ni se exige un ascenso con base en el conocimiento o el currículum. El sindicalismo burocrático, que sin duda se compone de sindicatos fragmentarios regados en cada una de las secretarías y dependencias gubernamentales, fomenta la protesta pasiva de la burocracia política cuando no ha sido capaz de lograr ni el respeto al escalafón.<sup>45</sup>

Pero el sindicalismo burocrático como organización o grupo de presión inserto en el juego político nacional y no sólo como órgano de representación de sus afiliados, fomenta la protesta pasiva de la burocracia política pues se preocupa más bien por hacerse presente en la política nacional dejando de lado los problemas de productividad o eficacia de este sector.

en el movimiento magisterial de los sesenta, o la posición de Demetrio Vallejo como líder de los ferrocarrileros. Sobre el tema, *cfr.* Mario Gill, *Los ferrocarrileros*, Serie Teoría y Práctica Política, México, Editorial Extemporáneos, 1971.

<sup>44</sup> Max Weber hace alusión al Estado como gran pesebre, cuando aborda el tema del imperialismo. Weber es realista en su concepción del Estado, es consciente no sólo del papel o refugio económico que significa el Estado como el monopolio que tiene de la violencia legítima.

<sup>45</sup> La legislación federal burocrática establece que sólo puede haber un sindicato en cada dependencia. El artículo 68 dice a propósito: "En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario." El artículo 71 contempla esta disposición cuando señala: "Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros." *Ley Federal... Reglamentaria...*, en la *Legislación Federal Burocrática, op. cit.*, pp. 44-45.

Recientemente el líder de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado fue a aplaudir al secretario de Relaciones Exteriores por la política de México en el contexto centroamericano.<sup>46</sup> El control político de los burócratas logrado a través de sindicatos charros ha servido de sostén al Estado, y de sostén eficaz, pues en el seno de la burocracia política no se han creado centrales que rivalicen con la oficial. La Federación de Trabajadores al Servicio del Estado aparece como la única central coordinadora de los sindicatos de empleados públicos<sup>47</sup> que se crean primero en las secretarías de estado y luego en organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Finalmente interesa develar cómo los grupos de la sociedad civil participan en la activación de la protesta pasiva de la burocracia política. No es éste un fenómeno político que nace en el Estado y se desarrolla en tal instancia. La sociedad civil en México interviene también en la protesta pasiva de la burocracia política.

Son los grupos económicos con más intereses en el Estado y en este sentido las grandes burguesías, pero no exclusivamente estos sectores, los que aceleran la protesta pasiva de la burocracia política cuando han hecho de ésta un medio de corrupción. Esto se aclara con ejemplos: el medio para que un burócrata dé trámite a un asunto que es de su responsabilidad y "termómetro" de su eficacia, es soltando dinero. En este sentido los empleados públicos dejan de hacer para obtener dinero y como condición para actuar conforme a su responsabilidad. Se comprende que en México como en otros contextos se recurra a la corrupción como medio de lograr favores especiales, pero en México es síndrome porque es condición para cualquier deber o para cualquier trabajo.

¿Qué fue primero, el sabotaje y chantaje de la burocracia política para conseguir dinero o el ofrecimiento del dinero por parte de actores de la sociedad civil como condición de trabajo? No parece posible ni pertinente responder a esta cuestión. Lo significativo es que la protesta pasiva de la burocracia política cunde porque es norma no sólo tolerada sino propiciada por los grupos privados. La protesta pasiva implica ganancias materiales, primarias, para la burocracia política.

Es por otra parte la conformidad social que hay hacia la protesta pasiva de la burocracia política otro factor que acelera a ésta. Apenas se han creado los canales políticos para servir de conducto ante la inconformidad o descontento frente a la protesta pasiva, ineficacia y abusos de la burocracia política, como es el Instituto Nacional del Consumidor. Es comprensible que una población sumisa, acostumbrada por cultura política

<sup>46</sup> Cfr. *Excelsior*.

<sup>47</sup> La mayor parte de los sindicatos de las secretarías se crean entre 1935-1945; los sindicatos de las empresas descentralizadas aparecen posteriormente. Véase cuadro.10. Información extraída de Edgar Robledo Santiago, *Apuntes para la historia de la FSTSE*, México, s/e, 1970.

a aceptar todo lo que se le dé, "se ha tragado" sin protestar tal burocratismo. La tolerancia social hacia la protesta pasiva de la burocracia política, es factor que condiciona ésta.

### *Costo político y social del burocratismo*

¿Qué costo político y social tiene la protesta pasiva de la burocracia política que sin ser fenómeno único o privativo de México sí tiene trascendencia social? Sopesar el fenómeno parece vital, una vez que se intentó describir, ponderar sus causas y sus cómplices. Primero se diagnostica una enfermedad y luego se encuentran las causas del padecimiento, para finalmente hacer un balance de sus consecuencias.

El Estado mexicano encuentra en la protesta pasiva, sabotaje e ineficiencia de la burocracia política, uno de sus peores enemigos internos que corroe en forma cotidiana el sistema. Baste recordar que una proporción no poco significativa del gasto público se dedica al pago de servicios personales,<sup>48</sup> y si bien no cabe pensar que todo el personal es ineficiente, la protesta pasiva de la burocracia sí se encuentra bastante generalizada. El Estado se ve minado en su capacidad productiva y no sólo de servicio con tal protesta pasiva si contemplamos que una parte de la burocracia o de los empleados públicos se halla vinculada a la producción y produce plusvalía, y con su actitud de inercia deteriora la capacidad productiva del Estado. No es posible calcular lo que en millones de pesos significa tal protesta pasiva ya sea que se exprese en escasa productividad en las empresas paraestatales o como deterioro de servicios, pues no hay una idea de lo que debía ser la productividad del aparato público y su eficiencia, pero lo que cabe pensar es que con tal protesta pasiva se pierde más dinero que con los movimientos políticos de los trabajadores al servicio del Estado que periódicamente paralizan sobre todo los servicios y en menor grado el aparato productivo del Estado. El Estado teme lo segundo y evita movimientos que amenacen o paraliquen la economía; no detiene en cambio de igual forma los movimientos de sectores vinculados a los servicios, como las huelgas de maestros o trabajadores de la educación, que finalmente no producen una paralización del aparato productivo.<sup>49</sup>

Pero menos claro o perceptible es el impacto que provoca en la sociedad civil la protesta pasiva de la burocracia política, pues este personal anclado en el Estado parece con su eficacia favorecer al aparato estatal

<sup>48</sup> Hay un trabajo sistemático, realizado empero ya hace varios años, en donde se estudia la distribución de las finanzas públicas. En este trabajo se muestra la parte de ingresos públicos que se destina a servicios personales. Anguiano, *Las finanzas del sector público*.

<sup>49</sup> El mismo tipo de peligro, o sea la amenaza al aparato productivo, es lo que ha movido al Estado mexicano a impedir la creación de sindicatos bancarios.



y dañarlo con su sabotaje. Pero en tanto la burocracia política es uno de los cuerpos esenciales del Estado encargado de legitimar a éste y mediatizar las contradicciones sociales con su protesta pasiva, al mismo tiempo fomenta la deslegitimidad política y polariza las contradicciones sociales. Es éste el doble efecto social de la protesta pasiva de la burocracia política.

En México, es sin duda notorio cómo la protesta pasiva de la burocracia política deslegitima al sistema, cuando en diversos sectores sociales provoca críticas y descontentos. Los empresarios mexicanos en las últimas décadas parten de una crítica a la inoperancia del aparato de Estado y su ineficiencia, lo que a la vez es pretexto y argumento para que se opongan a toda expansión del Estado.<sup>50</sup> Lo malo es que independientemente de sus intereses, la expansión del Estado instrumentada por una burocracia con tantos vicios tiene efectos contradictorios. Por eso la tónica y exigencia del empresario como socio del gobierno mexicano, o como "copartícipe en el mismo barco", es que el gobierno se racionalice y haga de su burocracia un cuerpo eficaz.

Tal deslegitimidad del aparato burocrático se extiende a las clases dominadas y muestra la gravedad del impacto social de la protesta pasiva de la burocracia política pues aquí no hay interés de los pobres en contrarrestar la expansión del Estado. En México resulta común que los núcleos campesinos hagan culpable al burocratismo, tortuguismo o mal manejo de los expedientes agrarios, del fracaso de la reforma agraria.<sup>51</sup> Menos patente y cotidiana es la deslegitimidad que causa con su ineficacia la burocracia política en la clase obrera, quizá por el hecho de que la clase obrera depende más de la burocracia privada o del empresario privado que de la burocracia política. Todavía la expansión industrial en México es más bien obra de particulares y no del Estado, aunque no por mucho margen; la burocracia privada tiene más controles y no puede ser ineficiente o protestar pasivamente como lo hace la burocracia política.

Menos claro es cómo la burocracia política con su sabotaje e ineficiencia polariza las contradicciones sociales, siendo ésta la razón real de la deslegitimidad del aparato de Estado. A primera vista el burocratismo o ineficiencia que prevalece en el aparato administrativo mexicano son pagados por igual por todos los sectores de la sociedad, pero en realidad tienen un efecto social polarizador. Hay que ir más allá, rescatar el papel del Estado en la sociedad para comprender la resultante social del sabotaje o protesta pasiva de la burocracia política.

<sup>50</sup> Esta posición de los empresarios no es nueva. Desde varios años atrás se oponen a la progresiva extensión del Estado en la economía, aunque tal intervención más que ir contra sus intereses puede ser un buen complemento de éstos. Sobre el tema, véase, Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, 1970.

<sup>51</sup> Pero este mal es reconocido por los políticos, de tal modo que es regla que los secretarios de la Reforma Agraria o los líderes de la CNC comiencen por prometer terminar con el burocratismo en las cuestiones agrarias.

No cabe duda de que cuando la burocracia política en México deja de actuar o protesta en forma pasiva, perjudica a los necesitados que requieren de la protección del Estado, instancia que mediatiza las contradicciones sociales en el contexto capitalista. En este sentido la ineficacia de la burocracia política mexicana perjudica más a los necesitados del campo o de la ciudad que a los privilegiados. Por eso es dramático ver que la burocracia agrícola con su ineficiencia afecta más a los pobres del campo. De por sí que la burocracia política es depósito o fondo en el que se absorben una buena parte de los fondos del Estado, fondos que teóricamente iban a destinarse a las clases dominadas<sup>52</sup> (una buena parte del dinero que va hacia el campo se queda en esta burocracia agrícola), pero con su protesta pasiva la burocracia política se vuelve personal de super lujo y ocioso en países pobres y subdesarrollados como los nuestros.

Pero en México la burocracia política con su ineficiencia o protesta deja de mediar eficazmente entre los núcleos de privilegiados, o entre los sectores de la burguesía, mediación que también es tarea o deber de la burocracia política. Deja de actuar y entonces permite que los más fuertes en la economía perjudiquen a los más débiles, aunque con ello se perjudiquen los intereses nacionales frente a los intereses particulares. Baste un ejemplo para aclarar tal dinámica. En el México moderno es común que la burocracia política sea un obstáculo —con su tortuguismo y apatía— para la obtención rápida y eficiente de los permisos de importación que pueden beneficiar el crecimiento de la planta productiva del país, la cual depende de tales permisos. Sin duda que las grandes empresas, muchas veces extranjeras o nacionales, que no dependen de tales permisos de importación se benefician indirectamente con tal tortuguismo que perjudica a los competidores. No olvidemos que en el contexto mexicano casi como en cualquier contexto capitalista la burocracia política tiene que mediar entre fracciones distintas de la burguesía<sup>53</sup> y con su política beneficia o perjudica a algunas de ellas.

En síntesis, la protesta pasiva de la burocracia política lesiona tanto

<sup>52</sup> Faltan en México investigaciones que recaben información del monto de dinero que teóricamente se supone que se destina a distintas políticas, por ejemplo, política agraria, política educativa, pero que en realidad es dinero finalmentet destinado para la manutención de la burocracia agrícola, educativa, etcétera. Es más, estudiosos que intentan poner de relieve a qué renglones se destina el gasto público; como es el de James Wilkie, no toman en cuenta que el dinero que se destina a la agricultura muchas veces sirve para conservar a la burocracia agrícola. No es cierto que el dinero destinado a la agricultura implique una política favorable a los campesinos, por los amplios cuerpos de mediadores que hay entre el gobierno mismo y los campesinos. Cfr. James Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1957.

<sup>53</sup> Marx hace en su época referencia al gobierno burgués o al gobierno del Estado moderno "como una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa. K. Marx y F. Engels *Manifiesto del partido comunista*, en *Obras escogidas en dos tomos*, op. cit., p. 25.

a las clases dominantes como a las clases dominadas. Afecta tanto el presente como las posibilidades de desarrollo futuro,<sup>54</sup> reduciendo las posibilidades de expansión del Estado y el margen de negociación de esta instancia frente a la sociedad civil. No es posible ignorar por su relevancia y costo político y social tal fenómeno de protesta, como tampoco pueden pasarse por alto las políticas encaminadas a hacer frente a tal fenómeno patológico. Es pertinente contemplar el proceso de protesta pasiva de la burocracia política primero a partir de la burocracia como fuerza social para después poner de relieve las iniciativas que han existido frente a tal proceso. En tanto la burocracia política o los servidores públicos son “el ejército civil del Estado”<sup>55</sup> o su guardián cotidiano, natural es que los altos directivos del Estado no permanezcan inertes frente a este fenómeno. Las iniciativas que toman son varias. Comenzaremos por analizar la que en la óptica de los gobernantes es la máxima ofensiva frente a la protesta pasiva de la burocracia política.

*La reforma administrativa, ofensiva o respuesta primordial ante la protesta pasiva de la burocracia política*

En el transcurso de las últimas dos décadas México es escenario de una reforma administrativa que es ofensiva o respuesta primordial<sup>56</sup> ante la protesta pasiva de la burocracia política. Una vez que en incisos anteriores se ha descrito en qué consiste la protesta pasiva de la burocracia política y se han explicado las razones que tiene la propia burocracia política para protestar mostrando qué factores externos coadyuvan en la reproducción constante de la conducta patológica de la burocracia política, toca ahora estudiar qué iniciativas seleccionan los altos directivos del Estado mexicano para

<sup>54</sup> Hay otros espacios donde se puede contemplar la dimensión del problema. Por ejemplo el alto costo del personal de administración y la burocracia de las universidades es un obstáculo para que se puedan implementar proyectos de investigación costosos que puedan abrir metas nuevas para el desarrollo futuro.

<sup>55</sup> La FSISE se denomina a sí misma —aun cuando tal denominación es más válida para la burocracia— como “el ejército civil del que se vale el Estado mexicano para realizar sus programas en beneficio del pueblo”. Edgar Robledo, *Apuntes para...*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>56</sup> La reforma administrativa nace con el objeto de aumentar el logro de la eficacia del Estado; se señala tal meta en un acuerdo presidencial en el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal. En ese acuerdo se dice textualmente: “Considerando... el volumen creciente de los recursos de que dispone el Estado y la complejidad, cada vez mayor, de un país en proceso de modernización [se] exigen niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público para lo que es necesario introducir reformas en sus estructuras y sistemas administrativos así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le presta servicios”. Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de enero de 1971, en *Leyes y Códigos de México, Ley Orgánica...*, *op. cit.*, p. 63.

hacer frente al fenómeno, pues no se puede ignorar que tales cuadros no sólo toman conciencia del fenómeno sino que adoptan en la práctica iniciativas para combatirlo y si es posible erradicarlo. Pero la profundidad y el alcance de la protesta pasiva de la burocracia política salta a la luz cuando se muestran los múltiples tropiezos y los escasos logros de la reforma administrativa en México.<sup>57</sup>

El hecho de que en el México de 1960 coincidan la instauración de la reforma administrativa con la exacerbación de la protesta pasiva de la burocracia política, demuestra que ante este fenómeno de burocratismo o de conducta patológica de la burocracia política, la reforma administrativa no es sólo un arma inadecuada o un instrumento de combate insuficiente, sino que es —y de aquí la relevancia de la medida— una iniciativa que acelera esta protesta, o como se dice en términos vulgares y comunes, “una especie de cerillo que echa leña a la hoguera”. No es la reforma administrativa —que en el contexto mexicano se articula en 1965 y se institucionaliza en 1971— un proyecto que se adelanta a las circunstancias, al mismo proceso de sabotaje de la burocracia política dentro del Estado; no tiene la reforma administrativa la calidad de un proyecto o guía a largo plazo como lo tiene para México la Constitución política de 1917.<sup>58</sup> No es tampoco la reforma administrativa respuesta a un viejo problema, pues la protesta pasiva de la burocracia política cobra auge en 1970, y no en épocas precedentes cuando se produce el progresivo fortalecimiento del Estado y de la misma burocracia política.<sup>59</sup> La reforma administrativa es en México una cierta respuesta que el Estado instrumenta frente a la protesta pasiva de la burocracia política, pero respuesta que agrava y está lejos de aliviar el burocratismo.

¿Por qué no puede curar la reforma administrativa que se instrumenta en México el mal burocrático o la ineficiencia del sistema aunque nace precisamente bajo tal objetivo?

En México predomina un discurso político en la reforma administrativa. No se produce ni se elabora como sustrato de la reforma administrativa un plan global de cambio en la administración que parta de un diagnóstico integral y a la vez profundo del mal que aqueja a la burocracia política en lo cotidiano. Tampoco hay en la reforma administrativa una estrategia a corto o largo plazo de los males que aquejan a la burocracia política.<sup>60</sup> El punto de partida teóricamente endeble de la reforma adminis-

<sup>57</sup> No se ha hecho todavía en México una evaluación de la reforma administrativa que tome ésta como un proyecto encaminado a una reordenación del Estado tendiente a la búsqueda de una mayor eficacia. Nuestro análisis se limita a precisar algunas contradicciones fundamentales de la reforma administrativa, pero por motivos de espacio y tiempo deja de lado aspectos no secundarios de tal iniciativa.

<sup>58</sup> Tal parece que la Constitución de 1917 es guía no sólo para México sino documento que sintetiza una nueva etapa de madurez de la democracia burguesa.

<sup>59</sup> *Vid., supra*, p. 141.

<sup>60</sup> La reforma administrativa no parte de un ensayo de los males que aquejan

trativa determina que sea pobre el resultado de esta iniciativa, como muchas otras iniciativas improvisadas por el gobierno. Tanto en la ciencia como en la práctica social lo cierto es que el punto de partida determina el punto de llegada. La reforma administrativa al no partir de un planteamiento profundo de los problemas que hay en la administración y en la burocracia política no llega a un planteamiento profundo de cómo combatir la ineficiencia del sistema que se traduce en burocratismo, burocratismo que no es conducta neutral sino expresión manifiesta de una protesta *sui generis* de la burocracia política mexicana.

Pero por el afán político implícito en la reforma administrativa o por ser ésta más bien un discurso político, rehúye también un diagnóstico histórico <sup>61</sup> sobre los orígenes del mal crónico que padece la burocracia política o de la génesis de la conducta patológica que manifiesta esta fuerza social. No hay en la reforma administrativa ni un diagnóstico estructural del papel de la burocracia política que comprenda a ésta como pieza *sui generis* dentro del sistema ni tampoco un rastreo histórico de los vicios que hereda la burocracia política del pasado o de los compromisos con los cuales nace esta fuerza social, compromisos que influyen en el comportamiento político negativo de la burocracia política. No es la protesta pasiva de la burocracia política o el burocratismo un hecho natural, sino un proceso social que encuentra sus viejas raíces en el pasado, aunque tal protesta pasiva cobra relevancia en la época actual. México entra a partir de los sesenta en una época de crisis y convulsión social, prueba de lo cual es que hay movimientos sociales más frecuentes y de más envergadura que se combinan con la protesta pasiva o guerra secreta de otros sectores dentro del sistema. En el México actual, la movilización de la burocracia política se combina con la protesta pasiva de este sector social.

Alejandro Carrillo Castro y Andrés Caso, dos de los más eminentes representantes, defensores e instrumentadores de la reforma administrativa, van a poner de relieve la metamorfosis política o discurso político propio de tal iniciativa cuando dicen: "La reforma administrativa no es un mero

a la burocracia en nuestro país, de cómo se manifiesta su comportamiento anómalo, de la relación que hay entre la burocracia y los medios que manja o de las diferencias que tienen distintos sectores de la burocracia política en este comportamiento patológico de la burocracia política. Tampoco surge para la implementación de tal iniciativa un plan anual sexenal o de más largo plazo.

<sup>61</sup> Sin duda que en el sistema político mexicano han existido, además de la reforma administrativa, otras iniciativas distintas tendientes a mejorar la administración pública, las cuales son desconocidas por los teóricos de la reforma, lo que implica que no recogen ni menos evalúan la experiencia en este campo. Iniciativas en este campo con alguna relevancia, anteriores a la reforma administrativa, son por ejemplo: "Ley de estímulos y recompensas a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal", publicada en el *Diario Oficial* el 16 de diciembre de 1954; "Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados", *Diario Oficial*, 7 de enero de 1953, en *Legislación Federal, op. cit.*, pp. 141-149 y 195-233.

problema de capacidad técnica sino básicamente un problema de oportunidad política.”<sup>62</sup> Pero tales teóricos hacen de la reforma administrativa una ideología política en tanto que la presentan como el instrumento político para erradicar el subdesarrollo del país y lograr una sociedad más igualitaria. La ideología omnipotente va de la mano con la reforma administrativa y hace aparecer tal iniciativa como vieja panacea que va a permitir erradicar todos los males, cuando abatir el subdesarrollo supone una reforma política y una reforma social que tiendan a cambios estructurales. Toda reforma administrativa se limita a ser un cambio en la superestructura de la sociedad, parte de la correlación de fuerzas políticas y sociales existentes, sin poder transformar tal correlación de fuerzas sociales.

Pero en México la reforma administrativa asume también el carácter de una estrategia política errática para combatir el burocratismo, estrategia que agrava la ineficiencia del Estado. Hay así en la reforma administrativa que se instrumenta en el contexto mexicano, primero un discurso político y con base en él una estrategia política implícita: la de permitir a partir de tal iniciativa el ascenso al espacio político institucional de una fracción tecnocrática y de un grupo de administradores<sup>63</sup> que son los más idóneos por su historia profesional y curricular para llevar a la práctica la reforma administrativa. Pero una contradicción surge en este sentido: para ser ésta una iniciativa viable en la arena política, que es sin duda una arena de facciones o grupos con distinta ideología, debe ser tal reforma política incorporada o transformada en iniciativa presidencial, ser objeto de incorporación para varios grupos independientes de su línea política y entonces tal reforma administrativa que teóricamente es arma de la burocracia política que pretende imponer controles u orden se convierte en forma de transacción política o en acción política negociada, perdiendo toda su eficacia.

Es en los inicios del sexenio de Luis Echeverría cuando se dan los primeros pasos legales para la instrumentación de la reforma administrativa, se muestra cómo el acto de conciliación política que se va dando con la reforma administrativa hace a esta medida ineficaz: primeramente se

<sup>62</sup> Cfr. Alejandro Carrillo Castro y Andrés Caso, “La reforma administrativa en México”, en *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, pp. 47-61.

<sup>63</sup> No se restringe la fracción tecnocrática que surge a partir de las últimas décadas en el Estado mexicano, a propugnar por cambios en la administración, hay en ella una crítica hasta del modelo de desarrollo hacia adentro y de la política de sustitución de importaciones. Esta fracción se opone y distingue de una fracción más conservadora, interesada en realizar meros ajustes en el sistema, y también se diferencia de la línea que adopta un tercer grupo más identificado con el nacionalismo e inspirado en el cardenismo. Un análisis de los grupos que desde el Estado y la sociedad buscan distintas alternativas para el sistema, puede encontrarse en Julio Labastida, “Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio”, en Julio Labastida et al., *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 143-163, vol. 3.

plantea qué debe hacerse con base en cuerpos o comisiones en cada una de las secretarías;<sup>64</sup> con el paso del tiempo la reforma administrativa tiene que incluir a políticos de los más diversos niveles jerárquicos, secretarios de Estado, gobernadores,<sup>65</sup> etcétera. La reforma administrativa cuando asume este carácter de acto de conciliación política se desgasta, y deja de ser la iniciativa de una fracción tecnocrática que intenta ganar un espacio político. Pero la reforma administrativa por su desapego de los problemas administrativos y por ser más bien un discurso y una estrategia política erráticas, también da pie a procesos administrativos que aceleran el burocratismo o hacen que el aparato del Estado mexicano trabaje con menos eficiencia.

Hay así a raíz de la reforma administrativa una exacerbación de mito del documento o del papeleo. Tal documento cuando se emplea en forma mesurada es medio de eficacia. Pero a raíz de la reforma administrativa surge el documento como algo valioso en sí, independientemente de que sirva en la práctica para controlar las acciones o abusos de la burocracia política. Da la impresión de que el papeleo se convierte en una justificación subjetiva para la burocracia política, en una constancia de su actividad, lo que es independiente de que el documento tenga una utilidad práctica. La reforma administrativa incrementa el empleo del papeleo cuando torna al documento en el único medio de información y de comunicación en el seno del propio gobierno, de constancia, evaluación y control de relevantes políticas económicas.<sup>66</sup> El documento parece adquirir una presencia, ser

<sup>64</sup> La organización de la reforma administrativa se formaliza textualmente así: "Realícense todos los actos que legalmente procedan para que en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal se establezcan Comisiones Internas de Administración, con el propósito de planear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas". "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1971, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*, p. 64.

<sup>65</sup> El cambio respecto al artículo anterior y (véase nota 65) que incluye primero a los secretarios de Estado y jefes de departamento como "cabezas" de las Comisiones Internas de Administración dice así: "...[para] fortalecer los mecanismos de la reforma [administrativa] se vuelve necesario que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, presidan las Comisiones y otorguen la atención que requieren las funciones encomendadas a las Unidades de Organización y Método y a las de Programación, que habrán de asesorarlos en las tareas de mejorar sus estructuras y sistemas de trabajo". "Acuerdo que dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 5 de abril de 1973, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>66</sup> A raíz de la reforma administrativa se legitima y legaliza la reproducción de más informes, evaluaciones por escrito o papeles, se piden informes y documentos por escrito en distintas áreas. Por ejemplo: 1) se vuelven requisito evaluaciones por escrito realizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto acerca de la evolución

un nuevo objeto de enajenación, como es el Estado o la religión, objetos creados por el hombre pero realmente independientes de éste.

Pero también a raíz de la reforma administrativa se crean en el Estado mexicano muchas comisiones y crece la hipertrofia de la burocracia política, que es otro de los factores que han propiciado la ineficiencia del aparato estatal y han coadyuvado a la protesta pasiva de la burocracia política; surge en el terreno político una especie de superfiscalización, controles sobre controles que tienden todavía a hacer más ineficaz al aparato de Estado. En lugar de que todos los hombres que están dentro del aparato de Estado partan de un principio de eficacia, llegan a éste para fiscalizar la ineficacia de los otros. Concretamente y a raíz de la reforma administrativa no sólo se multiplican las comisiones en las distintas secretarías de Estado —una en cada secretaría— sino que aumenta el peso de las supersecretarías. La Secretaría de la Presidencia se convierte en una supersecretaría en lo político por el control que debe ejercer sobre la reforma administrativa.<sup>67</sup> En lo económico la Secretaría de Hacienda se torna en una especie de supersecretaría, tiene que controlar los préstamos y las adquisiciones de todas las oficinas y organismos del gobierno.<sup>68</sup> México es un país que tiene una cierta tradición en crear controles o contralorías, aunque no adopten tal nombre las instituciones que ejercen esa función, o es un contexto donde desde hace ya más de tres décadas, si no es que antes, se superponen las burocracias o los cuerpos de mediadores haciendo del aparato de Estado un aparato costoso e ineficiente.

La reforma administrativa no sólo tiene problemas intrínsecos en sus

de la reforma administrativa en cada una de las dependencias; 2) informes bimestrales de actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en los que se ponga de manifiesto la situación financiera de tales organismos, el avance en los programas anuales de operación, los programas de adquisiciones, 3) permisos por escrito de las instituciones del sector público acompañados de los proyectos financieros y de la información pertinente para la contratación de préstamos, informes pormenorizados de los financiamientos contratados en el extranjero. Éstos son sólo algunos ejemplos de cómo se multiplica enormemente el papeleo con la instrumentación de la reforma administrativa. Todos estos documentos se legitiman en acuerdos específicos, y pueden verse en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*, pp. 96-98; 121-124; 141-150.

<sup>67</sup> Corresponde por ley precisamente a la Secretaría de la Presidencia la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal, así como la compatibilización de los propósitos de cada una de tales reformas. *Cfr.* "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal", en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*, p. 65.

<sup>68</sup> Corresponde así a la Secretaría de Hacienda, como conducto o representante del Ejecutivo Federal: i) Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva; ii) Elaborar el programa financiero del sector público en base al cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas para pagar la deuda; iii) Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos; iv) Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, etcétera. "Ley general de deuda pública", en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*, pp. 141-142.



planteamientos que la orillan más hacia la política que hacia la administración, sino que, guiada más bien por la lógica de la eficacia política y no por la de la eficacia técnica, tiende de alguna forma a fortalecer a los que son cómplices políticos de la burocracia política, cómplices en su burocratismo, cómplices en su ineficiencia, y que son sustento de tal tipo de enfermedad burocrática. No se origina el burocratismo o la protesta pasiva nada más en la burocracia política; tiene tal fenómeno importantes sostenes, sostenes sin los cuales este padecimiento no hubiera germinado.

Concretamente, los sindicatos burocráticos y la central oficial que aglutina a la burocracia política —la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado— aparece como el gran socio de la reforma administrativa, es decir como el agente que gana inmenso poder con esta iniciativa aun cuando es uno de los agentes que acelera el burocratismo y la protesta pasiva de la burocracia política. La FSTSE, a raíz de la reforma administrativa, gana representación, es decir derecho a ser oída, a votar, a inclinar la balanza en las cuestiones que son vitales para la burocracia política. Indicador de la nueva presencia política de la FSTSE en el sistema político es que este organismo entra a formar parte de la Comisión de Escalafón, que debe establecer las normas para el ascenso burocrático; de la Comisión de Recursos Humanos, que debe conocer la situación de la burocracia y proponer medidas para hacer más fuerte a tal cuerpo político y social.<sup>69</sup> No olvidemos que la democracia burguesa legítima y auspicia que organizaciones políticas que representan a las fuerzas sociales —como es el caso de la FSTSE— ingresen al Estado o al sistema político para ser vehículo de las demandas de sus representados, aunque también es fenómeno regular que con el tiempo tales organizaciones ignoren a sus representados y se conviertan en apoyos serviles e incondicionales del sistema político.

Por cuestiones de estrategia política es lógico que los altos directivos del gobierno incluyan a la FSTSE en la reforma administrativa y den cabida a la central burocrática en todos los mecanismos tendientes a transformar la situación de la burocracia política. Los altos directivos buscan apoyarse en el

<sup>69</sup> Primero la Comisión de Recursos Humanos sólo se integraba con base en los representantes de los titulares de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En un acuerdo posterior se invita a participar con un representante a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado. Para contemplar este cambio hay que cotejar dos acuerdos: el "Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de Trabajadores de Estado", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de diciembre de 1972; y el "Acuerdo que modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de enero de 1977. *Cfr. Ley Orgánica...*, *op. cit.*, pp. 81 y 255.

cuerpo que ha mostrado más lealtad al Estado.<sup>70</sup> Pero son los males que entraña el sindicalismo burocrático, como el parasitismo o el *compadrazgo*, los que hacen que este tipo de sindicalismo sea un agente negativo del cambio. Una paradoja se presenta en el sistema político mexicano: el sindicalismo burocrático es demasiado poderoso para quedar fuera de la reforma administrativa, pero por su historia es mal socio de esta iniciativa y "agente" que menoscaba con su presencia los posibles resultados prácticos de tal reforma administrativa.

Pero también el cuerpo directivo del Estado, que funge como otro cómplice del burocratismo, se fortalece con la reforma administrativa. Concretamente los políticos que están en las posiciones claves del Ejecutivo son los que ganan privilegios concretos, privilegios que agrandan la distancia entre estos políticos y el resto de la burocracia política, además tal cuerpo ejecutivo gana poder al controlar la reforma y ser, paradójicamente, más libre de los controles que impone esta iniciativa.<sup>71</sup> No es el fortalecimiento del Poder Ejecutivo consecuencia forzosa e irremediable de la reforma administrativa, hay contextos en que propicia un nuevo equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. En Panamá, la reforma administrativa se orienta a conceder más poder a los legisladores frente a los burócratas: de ahí que la oficina o contraloría, sede y responsable de la reforma administrativa, se haga depender del Legislativo.<sup>72</sup> En México, la reforma administrativa implica más poder para el presidente y para los cuerpos directivos que están más cerca de éste. Hasta surgen en el Estado mexicano, y otra vez en menoscabo de la reforma administrativa, fisuras entre el cuerpo de asesores del presidente y la Secretaría de Programación y Presupuesto,<sup>73</sup> que sirve como auxiliar institucional número uno de la Presidencia.

<sup>70</sup> En términos generales, hay más señales de divergencias e inconformidad entre los dirigentes de las centrales obreras y campesinas y el Estado que entre el Estado y la central que aglutina a los trabajadores públicos. Hasta en los momentos de la negociación salarial es más pronto el acuerdo con la central burocrática que con las otras centrales. Tal fenómeno parece corroborar que la central burocrática tiene una línea de más abierto sometimiento frente al Estado, sometimiento que ha sido premiado con puestos políticos para los líderes.

<sup>71</sup> Ley válida en el campo político es aquella por la cual, los que están en el poder político también conocen las mañas del poder, los recovecos del poder y la forma de escapar a los distintos controles.

<sup>72</sup> Ricardo A. de León T., "La reforma administrativa en Panamá", en *Reforma administrativa: Experiencias latinoamericanas*, op. cit., pp. 63-192.

<sup>73</sup> Hasta entre la Presidencia y la Secretaría de la Presidencia se presentaron problemas en torno al control de la reforma administrativa. Primero en la Secretaría de la Presidencia se depositó la función de coordinación; posteriormente se crea en la Presidencia una Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos encargada de estudiar y promover las modificaciones que deben hacerse en la administración pública. Tal conflicto se capta si se comparan dos acuerdos: "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de enero de 1971 y el "Acuerdo por el que el

¿Qué efectos tiene la reforma administrativa sobre el grueso de la burocracia política, actor del fenómeno de burocratismo que estudiamos? Esta iniciativa no puede pasar por alto a tal sector. La media y la baja burocracia política a raíz de la reforma administrativa, ganan derechos y privilegios. En teoría tales reivindicaciones se orientan a aliviar la situación objetiva del burócrata y propiciar mejores condiciones objetivas para un mejor trabajo en el Estado. El empleado obtiene más seguridad en su empleo o el derecho a ser reasignado a otro puesto del gobierno federal en caso de retiro;<sup>74</sup> la reducción de la jornada de trabajo<sup>75</sup> en beneficio de más tiempo para el ocio, teóricamente redundante en mayor rendimiento en el trabajo. Tales conquistas del empleado propician empero el burocratismo o la protesta pasiva de la burocracia política, en tanto que no se acompañan de un conjunto de medidas tendientes a transformar la calidad del trabajo del empleado, su reconocimiento en la sociedad. No se crean suficientes incentivos para el burócrata, no se hace un cambio profundo en su profesionalismo con los cursos de capacitación,<sup>76</sup> no se llega a una evaluación del trabajo productivo sobre la base del interés general de la institución. Nace la reforma administrativa en México con una meta relevante: lograr el mismo nivel de profesionalismo,

Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de enero de 1977, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*, pp. 65 y 237-238.

<sup>74</sup> Para cumplir esta necesidad se establece un procedimiento de reubicación del burócrata. Primero deberá procurarse la reubicación del mismo empleado público en la propia dependencia, pero para los casos en que tal proceso no funcione se abre la posibilidad para el personal público de una reasignación interinstitucional. Cfr. “Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación del personal al servicio de la Administración Pública Centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de enero de 1977, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*, pp. 25-252.

<sup>75</sup> Con base en un nuevo ordenamiento legal lo que se hace es reglamentar la hora de entrada al trabajo del burócrata, que no puede ser anterior a las siete horas, y la última, que no puede ser posterior a las nueve horas, y reglamentar la hora de salida, de tal manera que ninguna salida podrá ser anterior a las catorce horas, ni posterior a las diecinueve horas. Cfr. “Acuerdo por el que se establece sistemas de trabajo en las entidades de la Administración Pública que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de cinco días entre las 7.00 y las 19.00 horas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de enero de 1977, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*, p. 248.

<sup>76</sup> Los cursos de capacitación que se organizan para los burócratas a partir de 1970, precisamente cuando se empieza a instrumentar la reforma administrativa, son demasiado breves para implicar un cambio profundo en el desempeño del empleado público. Para una buena parte del personal de la administración central (el 53.92%) el curso de capacitación más importante duró de 0 a 4 semanas; para una buena parte del personal de la administración descentralizada (el 54.7%) el curso de capacitación más importante recibido duró de 1 a 4 semanas. Cfr. *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, tomo I, Administración Central, pp. 86-87; tomo II, Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, pp. 184-185.

productividad y eficacia en el Estado que en la sociedad civil,<sup>77</sup> pero tal meta no es posible en tanto que no hay en el Estado los controles para que se produzca tal eficacia, y es muy grande la distancia en valores y la lucha sordida o secreta entre los distintos sectores de la burocracia política. En la sociedad civil y concretamente en una fábrica hay más controles para garantizar el trabajo eficaz y el sindicalismo está a favor de los intereses generales de la empresa, de cuya sobrevivencia vive el sindicato. El Estado se apoya en un sindicalismo que tiene una visión de sus intereses particulares pero no contempla los intereses generales del Estado.

En conclusión, México aplica la reforma administrativa más tarde que otros países del continente latinoamericano,<sup>78</sup> pero no logra, igual que estos países, transformar el marco institucional que requiere el Estado mexicano, como Estado rector, ni menos erradicar el burocratismo y la protesta pasiva de la burocracia política. La reforma administrativa fracasa por una conjunción de errores de planteamiento y de ejecución. El cambio en la administración o la reforma administrativa es la respuesta más clara al burocratismo, pues implica la opción de imponer un orden, la eficacia, frente al caos o ineficacia, que como fenómeno global priva en el Estado. Pero los altos directivos del Estado mexicano no sólo recurren a la reforma administrativa para combatir el burocratismo o la protesta pasiva de la burocracia política. Es necesario incursionar en soluciones más indirectas a través de las cuales se pretende combatir el burocratismo o la protesta pasiva de la burocracia política.

*La ley y la técnica como otras dos soluciones frente al burocratismo o frente a la protesta pasiva de la burocracia política*

En el México moderno o en el de la década de los sesenta la ley es otro de los recursos políticos que reconoce como meta general la eficacia del aparato estatal, y como meta específica la eficacia o la eficiencia de la burocracia

<sup>77</sup> La posición del gobierno es afirmar que no hay razones técnicas para que la administración pública se traduzca en ineficacia. Tal punto de vista se expresa claramente en uno de los puntos de un acuerdo presidencial sobre reforma administrativa que señala textualmente: "Técnicamente no existe razón alguna para que la actividad administrativa del Estado no se realice en mejores condiciones de eficiencia". "Acuerdo por el cual se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1971, *op. cit.*

<sup>78</sup> El hecho de que otros países emprendieran la reforma administrativa antes que México permite al país tomar experiencias valiosas de ellos. Según los teóricos de la reforma se pudo comprender a la luz de las experiencias de Brasil y Venezuela que por sólida que sea una unidad central encargada de la reforma administrativa, se requiere reproducir el esfuerzo en los distintos niveles sectoriales e institucionales en que se desagrega el sector público. Alejandro Carrillo Castro y Andrés Caso, *op. cit.*, p. 47.

política, y se plantea como instrumento sutil, inicial, no definitivo, para enfrentar el burocratismo, enfermedad que corroe por dentro al Estado mexicano. Todo Estado moderno y todo poder moderno aunque no llegue a cristalizar en un Estado recurre a la ley como una forma de legitimar la dominación<sup>79</sup> e imponer un parámetro a las relaciones sociales. La ley es instrumento fundamental para reglamentar las relaciones conflictivas entre las cuales ocupan un lugar prioritario las relaciones laborales, pues es ahí donde se encuentran escondidos los conflictos de clase. Y en todo Estado una parte específica de esas relaciones laborales son las que se refieren al Estado como patrón y sus trabajadores específicos, los trabajadores al servicio del Estado, conocidos comúnmente como burócratas.

En un apartado legal propositivamente separado y específico de la Constitución, el apartado B, que se anexa al artículo 123 constitucional (1960) establece un marco legal para regir las relaciones entre el Estado mexicano y su personal político o burocracia política,<sup>80</sup> así también como contempla el problema del burocratismo o de la protesta pasiva de la burocracia política. El Estado mexicano en el mismo período histórico o tiempo cronológico eleva a rango constitucional, y reglamenta en forma más acabada, las relaciones con su personal político o burocracia política y decide combatir a través de la legalidad el burocratismo. No es mera coincidencia azarosa la presentación de los hechos en una misma fecha. Es a partir de 1960 que la burocracia política adquiere un nuevo estatus jurídico, producto que abre un nuevo espacio sociológico para esta fuerza social.

¿Qué propone este apartado B en lo tocante al problema del burocratismo o como solución para aliviar la ineficacia del aparato estatal? Si bien no es sustantiva su contribución en este tópico, tampoco se puede dejar completamente de lado como inexistente. A partir del nuevo anexo legal, se intenta dejar atrás el *laissez faire* que prevalecía en la relación contractual entre el Estado y su personal político introduciendo ciertas normas. De acuerdo con el nuevo instrumento legal el tipo de trabajo burocrático y sus funciones debe especificarse en cada cargo y en cada contrato, también deben tomarse en cuenta las aptitudes y los conocimientos de los aspirantes en la forma como se asignan los diversos cargos o en el derecho al ascenso.<sup>81</sup> El apartado B que se anexa al artículo 123 constitu-

<sup>79</sup> Max Weber pone de relieve que la dominación en la sociedad moderna se sustenta realmente y se legitima a partir de los ordenamientos legales; en otras sociedades el sustento del poder político puede estar en la tradición ("porque así fue y así debe ser") o el fundamento del poder político puede estar en las cualidades extraordinarias del jefe. Cfr. Max Weber, *Economía y sociedad*, op. cit.

<sup>80</sup> El artículo 123 constitucional se divide en dos apartados. El apartado A contiene las leyes que deben regir "entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de un modo general, todo contrato de trabajo". El apartado B contiene las leyes que deben regir "entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores". Cfr. *Legislación Federal...*, op. cit., p. 3, ss.

<sup>81</sup> Véase cuadro 8 donde se concentran todos los artículos de la legislación burocrática que hacen referencia a la eficacia de la burocracia y son una cierta inicia-

cional prevé la competencia burocrática y el derecho al escalafón como instrumentos que pueden propiciar la eficacia de la burocracia política y lentamente llegar a ser diques frente al burocratismo. Son estos derechos armas que el Estado mexicano puede aplicar frente a la burocracia política, pero simultáneamente derechos del burócrata para conservar una posición diferencial y jerárquica respecto al resto de la burocracia política.

El apartado B no especifica, o permanece como laguna constitucional, cómo se van a aplicar tales medios jurídicos —el derecho al escalafón y la competencia burocrática— como armas frente al burocratismo o a la diligencia que prevalece en el Estado mexicano. Tales lagunas constitucionales permiten que el libre albedrío y el personalismo sigan ocupando un enorme espacio —ya tradicional— como forma de regulación excelsa en el mundo de las relaciones burocráticas. Toda laguna constitucional tiene una intencionalidad y un cometido político o jurídico. Weber como jurista arrojó luz sobre este hecho real.<sup>82</sup> Y el apartado B, que es síntesis de la legislación burocrática, no es ninguna excepción frente a esta ley universal. Pero es el propósito político implícito en la legislación federal burocrática otro elemento sustancial que puede permitir comprender por qué la ley no llega a ser una solución real en el combate al burocratismo.

El Estado mexicano, y concretamente su cuerpo directivo, a través del apartado B intenta sobre todo soldar su pacto político con la burocracia política, pacto que le ha permitido ya durante varias décadas tener en la burocracia un apoyo político incondicional y una fuerza social aparte y separada propositivamente de las clases obrera y del núcleo campesino.<sup>83</sup> La única organización oficial que aglutina desde su génesis a la burocracia política —la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado— nace

para combatir su protesta pasiva. Dentro de tales artículos destaca el que establece que los "nombramientos deben contener los servicios que deban prestarse, los cuales se determinarán con la mayor precisión posible", así como los artículos referentes al escalafón y donde se precisan como factores escalafonarios los conocimientos o "la posesión de principios teóricos y prácticos que se requieran para el desempeño de una plaza, así como la aptitud. La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada..." Cfr. *Legislación Federal...*, op. cit., pp. 27 y 41.

<sup>82</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, op. cit.

<sup>83</sup> El artículo 79 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional señala en su fracción v: "Queda estrictamente prohibido a los sindicatos [burocráticos] adherirse a organizaciones o centrales obreras y campesinas". (*Ibidem*, p. 47.) Es interesante notar que desde la organización de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores del Estado, que se inicia en abril de 1938, ya se señala que es su meta mantener distancia respecto a la organización de la clase obrera y de la clase campesina. Textualmente se dice que el Comité Organizador de tal Federación tenía por objeto: "Procurar la unificación de todos los trabajadores del Estado, o convocar a un Congreso Constitutivo de la Federación de Sindicatos de dichos Trabajadores y que el organismo resultante fuese forzosamente independiente de las Centrales Obreras y Campesinas". Edgar Robledo Santiago, *Apuntes para la historia de la FSTSE*, s.c., México, 1970, pp. 10-11.

con tal impronta y en su desarrollo conserva una distancia "conveniente" respecto a las fuerzas obreras y campesinas para evitar un posible caos social. Pero si el sentido profundo del pacto político entre Estado y burocracia política se encuentra en esta distinción respecto a la clase obrera y campesina, toca contemplar qué obtienen del pacto político por una parte el Estado y por otra parte la burocracia política. No hay que olvidar que todo pacto político que se sanciona a partir de la legalidad implica ganancias para las dos partes, aunque tanto el pacto como el contrato pueden sustentarse en diferencias de fondo y en una situación de desigualdad entre las dos partes que se encuentran en negociación. El Estado mexicano y la burocracia política sobre la base de una situación de poder diferencial obtienen ganancias políticas en este pacto, aunque a cambio se deja de lado la lucha contra la eficacia o el burocratismo.

El Estado mexicano o sus directivos logran a partir del nuevo instrumento legal o apartado B legalizar y legitimar el empleo de la burocracia o el personal político como apoyo cívico o político siempre y cuando el Estado lo necesite,<sup>84</sup> estrechan el marco de legitimidad de la huelga burocrática y se reservan el derecho de conservar en servicio las empresas del Estado pese a la huelga de sus trabajadores,<sup>85</sup> lo que en la práctica significa que el Estado mexicano se atribuye el derecho de romper la huelga. La burocracia política a través del nuevo instrumento legal y como retribución a su apoyo político y cívico y su compromiso más bien teórico de trabajar en servicio de un Estado, obtiene una vez más el monopolio político para la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado —única federación reconocida oficialmente por el gobierno— y la sanción legal sobre una situación de privilegio frente al empleado civil, ya que es el Estado mexicano quien más como padre que como patrón establece una especie de tutela especial sobre el trabajador que labora en el Estado o sobre el burócrata político. El trabajador del Estado logra a través de este instrumento legal, mayor seguridad en el empleo, menor riesgo para ser cesado, mejores condiciones de trabajo y el derecho a mayor preparación.<sup>86</sup> El Es-

<sup>84</sup> Véase cuadro 7 sobre las principales ganancias políticas del pacto entre el Estado y la burocracia y cómo tales ganancias se deducen de la legislación del trabajo burocrático. No se han incluido todos los aspectos políticos de la legislación. Ahora bien, el artículo 31 es el que sanciona la posibilidad del Estado de emplear a la burocracia o a los empleados "en actividades cívicas y deportivas" siempre y cuando sea durante las horas de jornada legal. *Cfr. Legislación Federal...*, *op. cit.*, p. 30.

<sup>85</sup> Véase cuadro 7 citado en la nota anterior. Conviene aclarar que en este aspecto la ley aparece general y ambigua en cuanto a los casos en que la huelga es un derecho legítimo; dice la ley: "cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 constitucional..." (*Cfr. Legislación Federal...*, *op. cit.*, artículo 94, p. 49.) Pero no es tan fácil determinar en la práctica si ha habido tal violación.

<sup>86</sup> Véase cuadro 9 sobre los derechos especiales del trabajador al servicio del Estado. Destaca el hecho de que no sólo el titular de una dependencia sino que el tribunal de Conciliación y Arbitraje intervienen en la resolución del cese a un

tado mexicano funge como el fuerte en el pacto político, pero obtiene ganancias no secundarias al conceder una tutela especial al débil, el trabajador al servicio del Estado.

Todo este arreglo político entre el Estado mexicano y la burocracia política está por detrás del nuevo apartado legal, y condiciona el que en la nueva ley el combate al burocratismo sea una intención, nueva intención reveladora de una nueva inquietud, pero que no trasciende al plano de una solución real. Es más, en la nueva ley los altos directivos de Estado se dan la posibilidad de defenderse frente a la protesta pasiva de la burocracia política, reservándose la posibilidad de contratar para trabajos especiales un personal especial,<sup>87</sup> con lo que no sólo dejan sin combatir al burocratismo, sino que dejan crecer la protesta pasiva de la burocracia política. Con tales reservas en su personal, los altos directivos en el Estado fungen como cómplices de la protesta pasiva de la burocracia política, en tanto que no contemplan el costo social que ésta implica para el Estado.

Es necesario reflexionar en qué medida la ley, como recurso o instrumento que se coloca en el nivel de la superestructura y que usualmente legitima un aparato de dominación y defiende veladamente ciertos intereses dominantes, tiene la posibilidad de ser una arma de combate frente al burocratismo o frente a la conducta patológica de la burocracia política. La ley parece en términos generales demasiado abstracta para poder ser un instrumento de combate. En apariencia es demasiado formal para ser un instrumento que enfrente el problema real. No es a partir de la ley que se combate la ineficiencia de los subordinados en la sociedad civil, sino a partir de un cuerpo de mediadores que a veces funcionan como supervisores —en su cara positiva— o como capataces —en su cara negativa— para garantizar la eficacia que se puede dar en la sociedad civil. En el caso del Estado mexicano, los mediadores o la alta burocracia son muchas veces parte del problema, sujetos parasitarios dentro del mismo Estado o cómplices de esta protesta pasiva por parte de la burocracia política. En tanto la solución de los mediadores no es factible para el Estado mexicano la ley surge como recurso o más bien como alto potencial frente al burocratismo.

No toda la legislación federal burocrática que contiene el apartado B trabajador, cuando éste no se debe a causas de fuerza mayor. (*Cfr. Legislación Federal...*, *op. cit.*, pp. 37-40.)

<sup>87</sup> Esta atribución del Estado mexicano que implica una falsa salida frente a la ineficacia de la burocracia se localiza en el artículo 36 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. En ese artículo se señala textualmente: "Se crearán también partidas específicas denominadas compensaciones adicionales por servicios especiales que se destinarán a cubrir a los trabajadores cantidades que se agregarán a su sueldo presupuestal y sobresueldo y cuyo otorgamiento por parte del Estado será discrecional en cuanto a su monto y duración, de acuerdo con las responsabilidades o trabajos extraordinarios inherentes al cargo o por servicios especiales que desempeñen". (*Cfr. Legislación Federal...*, *op. cit.*, p. 31.)



del artículo 123 constitucional, es abstracta, es más, ciertos apartados sobre el trabajo burocrático son verdaderamente concretos y precisos. No contiene un impedimento intrínseco para ir a lo concreto en el combate al burocratismo. Es verbigracia precisa cuando tiende a determinar quiénes son los empleados de confianza, apoyo incondicional del cuerpo directivo del Estado, y llega a determinar esto secretaría por secretaría,<sup>88</sup> precisa también al reasegurar el apoyo de tal personal de confianza, cuando le niega el derecho a la sindicalización;<sup>89</sup> tajante, cuando salvaguarda el derecho al hermetismo por parte de la burocracia política y pena como delito proporcionar información en torno a las labores que desempeña el burócrata político en el seno del Estado mexicano.<sup>90</sup> Un tercer ejemplo de la concreción de la legislación burocrática es válido. La ley burocrática funge como defensor del sindicalismo burocrático y es concreta cuando declara que no puede renunciar el burócrata de un sindicato burocrático,<sup>91</sup> una vez que ha aceptado formar parte de él, cuando la disidencia política natural y la inconformidad se producen a posterioridad. La legislación burocrática es concreta y estratégica cuando se trata en síntesis de salvaguardar la eficacia política del Estado —garantizar la lealtad de la burocracia y asegurar el monopolio político de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado. No es concreta ni útil en este logro de la eficacia técnica, que como mal corroe el interior del Estado. La ley en el campo de la burocracia adolece

<sup>88</sup> Cfr. artículo 5 de la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional donde se especifica los cargos que ocupan los trabajadores de confianza tanto en el Poder Ejecutivo, en el Legislativo y en el Judicial, como en otras instituciones de carácter público. Los trabajadores de confianza son aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere de la aprobación expresa del presidente de la República. Condición peculiar de los trabajadores de confianza que los torna en apoyo político fundamental de los altos directivos del Estado mexicano, es que no pueden formar parte de los sindicatos. Véase el artículo 70 de la misma ley, *Legislación Federal*: . . . , *op. cit.*, pp. 19-24 y 45.

<sup>89</sup> En el artículo 70 de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional se prohíbe la sindicalización de los trabajadores de confianza en los siguientes términos: "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales." (*Idem*, p. 45.)

<sup>90</sup> El secreto que debe guardar la burocracia o el empleado público se estipula legalmente de una forma doble, cuando por una parte se señala como obligación del trabajador guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo y cuando se declara que es motivo justificado de cese para el trabajador el que haya revelado los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo. Cfr. fracción iv del artículo 44 y fracción v del artículo 46 de la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional. (*Ibidem*, pp. 36 y 38.)

<sup>91</sup> Un límite se establece a la disidencia política del burócrata cuando se establece en el artículo 69 de la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional que "Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados". (*Ibidem*, p. 45.)

de los mismos errores políticos que la reforma administrativa. Indicador es la ley de la ambivalencia que los altos directivos del Estado mexicano han tenido frente a la protesta pasiva de la burocracia política o frente al burocratismo, posición y actitud que además de los condicionamientos objetivos ha echado leña a la hoguera y agudizado el problema del burocratismo.

La introducción de técnicas modernas es otra solución —distinta a la de la legalidad— a la que los directivos del Estado han recurrido para hacer frente a la protesta pasiva de la burocracia política o para tener una posición frontal respecto al burocratismo. No es esta solución de combate frente al burocratismo o frente a la ineficacia del aparato de Estado mexicano privativa de México. En los contextos capitalistas desarrollados, como es el caso de Estados Unidos y Francia, se introducen tales técnicas modernas o máquinas computadoras para contrarrestar el burocratismo y la ineficacia del aparato de Estado.

En México se han introducido todas estas técnicas para renovar el aparato político y para contrarrestar tal tipo de sabotaje. Hay en los documentos oficiales pruebas fehacientes de cómo se compran para las distintas secretarías todo este tipo de instrumental técnico.<sup>92</sup> No hay un igualitarismo en esta renovación técnica del aparato político del Estado mexicano. No cabe duda de que ciertas secretarías —como la de la Presidencia o la de Hacienda— son privilegiadas en esta introducción de la técnica, lo que les concede todavía más poder, y en este sentido propicia la centralización que como proceso parece ser contrario a una posible búsqueda del principio de eficacia por parte del Estado mexicano. Viejos vicios de otro tipo —propios además del Estado mexicano— se han filtrado en la introducción de la técnica, tales como la falta de coordinación en el trabajo que se desempeña en las unidades o con los aparatos, e incluso, en el manejo irracional que ha prevalecido en las adquisiciones. Fenómenos propios del burocratismo han estado presentes en todo este tipo de introducción tecnológica.

Pero la introducción de la técnica adolece de otras fallas además de este tipo de *peccata minuta*, de índole estructural. La técnica es una solución externa, no una solución interna de la burocracia política, no implica que se adocrine al burócrata en lo individual, dentro de un espíritu racional, para hacerlo más eficaz y acorde con las normas del aparato de Estado. No implica la introducción técnica una renovación por dentro de la buro-

<sup>92</sup> Los modernos equipos de programación para las distintas secretarías, organismos descentralizados y empresas de participación estatal se adquieren con el objetivo de que todas las empresas del sector público "puedan precisar y cuantificar sus objetivos, así como programar el empleo adecuado de sus recursos". Es tarea de la Secretaría de la Presidencia establecer los métodos y los sistemas de cómputo a fin de hacerlos compatibles. Sobre las iniciativas legales que ponen de relieve y legitiman la introducción de la técnica moderna en la administración pública, *cfr.* "Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de marzo de 1971, *Ley Orgánica...*, *op. cit.*, pp. 67-69.

cracia política que sería garantía de otro tipo de comportamiento. La racionalización se deposita en la máquina y deja fuera al hombre.<sup>93</sup> En este sentido la introducción de técnicas modernas en el Estado tendientes a combatir el burocratismo o la conducta patológica de la burocracia política tiende a sustituir a la burocracia más que a ser una solución frente al burocratismo. La máquina comienza por hacer en el Estado el tipo de trabajo que desempeñaba con anterioridad el burócrata. Así como en la industria la máquina sustituye al obrero, en el Estado la introducción de la técnica sustituye al burócrata.

La introducción de técnicas modernas no es una solución a largo plazo que permita frenar el burocratismo, más bien es fuente de un problema político que se crea para la burocracia política y para el Estado, ya que con tal introducción se tiende a ensanchar el ejército de desocupados o ejército de reserva, respecto al que la burocracia es una especie de refugio o depósito.<sup>94</sup>

Con la introducción de la técnica, el Estado mexicano tiene que llegar a prescindir de la burocracia, que es para el Estado un tipo de apoyo político fundamental e incondicional. De ahí que la introducción de la técnica en gran escala vaya contra la lógica política del Estado, aunque en un momento dado no tienda a contradecir la lógica de la eficacia técnica. El proceso del burocratismo tiende a ubicarse en medio de estas dos lógicas: tal fenómeno va contra la lógica de la eficacia que corroe al Estado desde adentro en prejuicio de su eficacia, pero no es posible erradicarlo pues es un fenómeno que se sustenta en vicios políticos y en una lógica política.

En tres planos, la ley, la técnica y la reforma administrativa, se produce en México al combate frente al burocratismo o el combate frente a la protesta pasiva de la burocracia política. Tales planos no están totalmente separados. La reforma administrativa se basa en leyes o iniciativas legales que se trasladan a la práctica, lo que implica mayor empleo de las técnicas. La ley supone y tiende hacia una reforma administrativa. Pero si tales soluciones son complementarias, las tres se muestran realmente insuficientes para combatir el fenómeno del burocratismo o de la protesta pasiva de la burocracia política. La reforma administrativa no sólo no resuelve el problema sino que "echa leña a la hoguera"; la ley se queda en "abstracciones" para combatir la conducta patológica de la burocracia política; la introducción de la técnica no resuelve el problema. El margen de acción

<sup>93</sup> Es totalmente distinta esta introducción técnica que desplaza al burócrata de cuando la racionalización como *ethos* o filosofía hace cambiar los valores del hombre. Max Weber explica cómo con el capitalismo se da primero esta transformación del espíritu racional y muchas veces por influencias ajenas a la economía, como la religión protestante. Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona, Ed. Península, 1969.

<sup>94</sup> En un contexto como México y pese a la hipertrofia del sistema, la burocracia tiene límites para poder ser un refugio sólido del ejército de reserva, pues finalmente no puede incorporar a una gran cantidad de hombres.

escaso de tales iniciativas lleva a sopesar el fenómeno del burocratismo, ¿es éste un mal incurable del sistema político mexicano, un problema de difícil solución o puede éste desencadenar su antítesis, el conflicto abierto de la burocracia política?

*Perspectivas del fenómeno: el burocratismo como destino o la transformación de la protesta pasiva de la burocracia política en una movilización burocrática activa*

Tendencia no fácilmente frenable en el marco del Estado mexicano es la protesta pasiva de la burocracia política o el burocratismo, si se contempla lo erráticas que han resultado en la práctica las políticas para combatir este fenómeno. No bastan en la realidad las buenas intenciones para erradicar o combatir los problemas. Tienen las tres iniciativas un común denominador: el que son cambios a nivel de la superestructura de la sociedad pero no de fondo, es decir, cambios en la estructura económica que puedan transformar la base de las relaciones sociales en que parece estar anclada la protesta pasiva de la burocracia política o el burocratismo. Del diagnóstico se deduce que un mayor burocratismo o la extensión de la protesta pasiva de la burocracia política es la alternativa que se contempla como adecuada para el futuro de la sociedad. No cabe ser optimista e imaginar que es posible propiciar en el Estado una mayor eficacia y liquidar el burocratismo.

Un ensayo serio para combatir el burocratismo o la protesta pasiva por parte de la burocracia política requiere de cambios en la estructura de la sociedad, y no son suficientes las tentativas de contrarrestar el fenómeno del burocratismo a partir del ensayo en la superestructura, una reforma en la administración, una ley, la introducción de técnicas modernas. En tanto la protesta pasiva de la burocracia política es un fenómeno que se ha dado con el apoyo de los grupos de presión más importantes, que logran hacer trabajar el aparato estatal bajo sus condiciones y en su estricto beneficio, la erradicación del burocratismo o de la protesta pasiva de la burocracia política supone transformar el tipo de relaciones entre Estado y sociedad civil, relaciones que se han dado sobre la base de ineficiencia y corrupción. El burocratismo o la ineficacia no están desvinculados de la corrupción, los dos fenómenos están estrechamente vinculados en el contexto del Estado y de la sociedad mexicana.

En tanto el burocratismo también se produce por una situación de enajenación<sup>95</sup> de la burocracia política mexicana, producto de su ubicación

<sup>95</sup> El burócrata se parece al obrero que llega a una situación de enajenación, y esto no es privativo de México, sino fenómeno de toda burocracia. El burócrata se asemeja al obrero en que no es propietario de los medios que maneja, pero muchas veces tiene más poder que el obrero. Max Weber establece este parangón entre el burócrata y el obrero en *Economía y sociedad*, *op. cit.*

en el sistema social, erradicar o disminuir el burocratismo implica hacer cambios estructurales que de alguna forma incidan en el comportamiento propio de la burocracia política. No es por otra parte tan fácil seguir aumentando la relativa situación de privilegio de la burocracia política respecto a los sectores populares dando más privilegios diferenciales a esta fuerza social. El Estado mexicano sigue tal política, pero no tiene empero tantos recursos sociales y políticos para adoptarla. Tal política amenaza con provocar más descontento entre los sectores populares, en tanto que hay una situación de privilegio para la burocracia política.

Pero la cura para el mal burocrático implica transformar un conjunto de alianzas políticas, en tanto que éste tiene una protección especial en un conjunto de alianzas políticas. El sindicalismo burocrático y concretamente la Federación al Servicio del Estado ha sido el sustento real de un gran parasitismo, corrupción y burocratismo. Para los altos directivos del Estado mexicano disminuir la protesta pasiva de la burocracia política o erradicar el burocratismo implica derrotar el sindicalismo burocrático, que al Estado mexicano le ha resultado muy útil sobre todo para enfrentar a otras clases sociales y también como apoyo sustantivo y dar pie a un sindicalismo nuevo en la burocracia política, que puede ser temible o peligroso como todo fenómeno nuevo. Los altos directivos del Estado mexicano se enfrentan a una contradicción: para propiciar la eficacia del Estado e incrementar su margen de negociación frente a la sociedad civil, se requieren transformaciones en el sindicalismo burocrático, y aunque éste ha resultado funcional como apoyo político, a la larga va contra el Estado y su función.

Hasta una selección más rigurosa de los altos directivos del Estado se plantea como necesidad rigurosa, si se pretende combatir o erradicar el burocratismo o la protesta pasiva de la burocracia política. No olvidemos que muchas veces el personal de alto nivel del Estado ha sido mal ejemplo para la burocracia política y hasta cómplice del burocratismo de ésta. Cambiar las normas de selección no es fácil, cuando cada sexenio ingresan al poder político y como norma un equipo muy fuerte de advenedizos políticos,<sup>96</sup> que basan su ascenso político en la mediocridad y no en los ideales. Tanto transformaciones en la superestructura como en la estructura de la sociedad supone la erradicación del burocratismo y no sólo cambios en la ley y en la administración, que muchas veces permanecen en un plano abstracto y no real.

El carácter arraigado y complejo de la protesta pasiva de la burocracia política y lo infructuoso de las iniciativas implementadas para erradicar tal mal, obligan a pensar en otra alternativa: ¿la movilización activa de la burocracia política o de sectores estratégicos de estas fuerzas puede

<sup>96</sup> Wright Mills idea tal prototipo de político, haciendo referencia al hombre que llega súbitamente a la política —en México muchas veces por influencias políticas— sin tener una trayectoria administrativa importante o una carrera política partidaria. (*Op. cit.*, p. 216.)

ser lo que cunda en el futuro, en sustitución de la protesta pasiva por parte de la burocracia política? Este proceso de transformación del fenómeno depende de la burocracia política y no de transformaciones o cambios que se produzcan desde arriba.

Cierto es que en México se han producido a lo largo de los últimos treinta años conflictos políticos y movimientos sociales de los empleados públicos ya sean éstos petroleros, ferrocarrileros, telefonistas, electricistas. Pero tales movimientos, que frecuentemente se sustentan más bien en reivindicaciones políticas y no económicas, han tenido una respuesta uniforme por parte del gobierno: la represión y el cambio de las direcciones sindicales. Todo esto propicia que los movimientos activos de los empleados públicos —que son la otra cara de la moneda de la protesta pasiva de la burocracia política— tengan o adopten un carácter finalmente transitorio y “no vuelvan a levantar cabeza”. No es posible pensar que la movilización activa de la burocracia política pueda sustituir a la protesta pasiva de esta fuerza social si se contempla la suerte de los movimientos de los empleados públicos.

Por otra parte la naturaleza misma y peculiar de la burocracia política —como una fuerza más bien mantenedora del Estado— en tanto que forma parte del Estado y depende en su sobrevivencia de tal instancia, hace difícil pensar que se pueda dar un cambio en su lucha, y pasar del sabotaje diario, escondido y sin riesgos, a una movilización franca y abierta. En México la organización oficial burocrática y los mismos directivos del Estado han sido políticos muy hábiles en reasegurar el apoyo de la burocracia política, pues otorgan premios a los líderes sobresalientes. Tales son por ejemplo los casos de Robles Martínez y Martínez Domínguez que llegan a formar parte del cuerpo directivo del Estado mexicano, o el caso de otros líderes provenientes de la burocracia política que llegan a ocupar un escaño en el Parlamento.

No se contempla por otra parte dentro de la organización burocrática oficial los males que prevalecen en otro tipo de organizaciones políticas corporativistas, como la crisis de liderazgo que se avecina en el sector obrero y concretamente en la CTM, que pueda dar pie a más descontento. Dentro de la organización burocrática oficial ha privado la reelección,<sup>98</sup> no “hay Fideles Velázquez”. Tal turno armónico en el ejercicio del poder tiende a ser garantía de menos conflictos a largo plazo, pues muchas veces tras la movilización y la lucha política sólo se da la lucha por puestos o canongías. No siempre hay la búsqueda de valores objetivos distintos o ideales tras la lucha política.

El destino o la prospectiva del burocratismo o de la protesta pasiva

<sup>97</sup> En la misma Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, artículo 75 se prohíbe la reelección en los siguientes términos: “Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos”. *Cfr. Legislación Federal...*, *op. cit.*, p. 46.

de la burocracia política es claro: todo indica que se avecina más bien una conservación y hasta agravamiento del burocratismo, no empero la erradicación de este mal o su transformación en una movilización activa de los burócratas. La guerra secreta o la batalla sórdida amenaza al Estado desde adentro, o sea a partir de la burocracia. No es un peligro la rebeldía abierta de esta fuerza social. México 1983 es un nuevo momento estratégico para contemplar el mal del burocratismo y las capacidades propias del Estado para enfrentarlo si se contempla que el presidente actual adopta como ingrediente fundamental de su proyecto político, lograr la eficacia de Estado,<sup>98</sup> mediante una política enérgica de descentralización en la administración pública. La relevancia política que adquiere la protesta pasiva de la burocracia política durante este sexenio y el costo social de este fenómeno lo colocan en el tablero como fenómeno que es necesario analizar, pero a la luz de otra perspectiva. Tradicionalmente el tema de la burocracia política se aborda desde un enfoque meramente administrativo y no bajo un enfoque sociológico. Lo trascendental bajo este enfoque administrativo es trazar los planes a corto y a largo plazo de acción pragmática del Estado mexicano, sin que se contemple a la burocracia como categoría social inserta en una estructura social. Contemplar a la burocracia como categoría social y su protesta pasiva o burocratismo como fenómeno político y sociológico es el objetivo de este ensayo.

<sup>98</sup> Miguel de la Madrid esboza como meta de su gobierno la eficacia; textualmente se compromete con tal tarea cuando dice: "perfeccionaremos los sistemas de administración de recursos del Estado y fortaleceremos los sistemas de control y vigilancia de la administración pública". (Miguel de la Madrid, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, *Mensaje de toma de posesión*, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, México, 1 de diciembre de 1982, p. 15.)

CUADRO I  
 OCUPACIÓN DE LA BUROCRACIA POLÍTICA

Ocupación	Empleados de la administración central		Empleados de la administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria		Total de empleados (las dos administraciones)	
	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %
Funcionarios superiores, directivos, asesores y supervisores	71 033	9.22	49 177	7.88	120 210	8.62
Profesionales y técnicos afines	264 021	34.28	122 460	19.62	386 481	27.71
Personal administrativo y personas en ocupaciones afines	150 574	19.55	160 391	25.70	310 965	22.30
Personal que desempeña actividades de compra-venta	887	0.11	3 249	0.52	4 136	0.29
Trabajadores en servicios personales, conductores de medios de transporte y personas en ocupaciones afines	166 963	21.68	93 463	14.98	260 426	18.69



Trabajadores en ocupaciones agropecuarias, forestales, pesqueras, afines	12 075	1.57	17 302	2.77	29 377	2.11
Obreros no agrícolas, operarios de máquinas y trabajadores afines	15 613	2.03	166 796	26.72	182 405	13.09
Personas que no declararon ocupación	89 082	11.56	11 310	1.81	100 392	7.19
TOTAL	770 248	100.00	624 148	100.00	1 394 396	100.00

FUENTE: *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, Administración Central*, pp. 116-121.  
*Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria*, pp. 214-219.

CUADRO 2  
NIVEL EDUCATIVO DE LA BUROCRACIA

Nivel	Empleados de la administración central		Empleados de la administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria		Total de empleados (las dos administraciones)	
	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %
Sin instrucción	18 813	2.44	9 933	1.59	28 746	2.06
Primaria	277 909	29.59	250 862	40.19	478 771	4.34
Carreras cortas	49 374	6.41	57 795	9.26	107 169	7.69
Secundaria o prevocacional	85 658	11.12	82 046	13.15	167 704	12.03
Carreras de nivel medio	251 518	32.65	91 982	14.74	343 500	24.63
Preparatoria o vocacional	45 279	5.88	36 839	5.90	82 118	5.89
Carreras de nivel superior	75 782	9.84	66 423	10.64	142 205	10.20
Estudios de posgrado	10 880	1.41	23 868	3.82	34 748	2.49
No especificado	5 035	0.66	4 400	0.71	9 435	0.67
TOTAL	770 248	100.00	624 148	100.00	1 394 396	100.00

FUENTE: *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, Administración Central, pp. 45-47. Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, pp. 140-143.

CUADRO 3  
ANTIGÜEDAD DE LA BUROCRACIA POLÍTICA EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL

Años	Empleados de la administración central		Empleados de la administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria *		Total de empleados (las dos administraciones)	
	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %
De 5 o menos	344 599	44.74	238 467	38.21	583 066	41.82
De 6 a 10	145 791	18.93	108 331	17.36	254 122	18.22
De 11 a 15	87 809	11.40	89 102	14.28	176 911	12.69
De 16 a 20	53 900	6.99	43 887	7.03	97 787	7.01
De 21 a 25	37 302	4.84	31 963	5.12	69 265	4.97
De 26 a 30	27 446	3.56	21 557	3.45	49 003	3.51
De 31 a 35	11 989	1.56	12 669	2.03	24 658	1.77
De 36 a 40	6 083	0.80	5 901	0.95	11 984	0.86
De 41 a 45	2 444	0.32	1 082	0.17	3 526	0.25
De 46 o más	2 519	0.31	959	0.15	3 478	0.25
No especificados	50 366	6.55	70 230	11.25	120 596	8.65
TOTAL	770 248	100.00	624 148	100.00	1 394 396	100.00

\* A los empleados de 18 empresas de participación estatal mayoritaria, en que la integración de éstas al Sector Público Federal fue posterior a su creación, se les tomó en cuenta como antigüedad en la institución la que tienen en este sector.  
FUENTE: *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, 1975, Administración Central, pp. 110-111.  
Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, pp. 208-209.

CUADRO 4  
ANTIGÜEDAD DE LA BUROCRACIA POLÍTICA EN EL PUESTO<sup>1</sup>

Años	Empleados de la administración central		Empleados de la administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria		Total de empleados (las dos administraciones)	
	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %
De 1 o menos años	162 681	21.12	267 188	42.81	429 869	31.05
2 años	83 683	10.86	76 057	12.19	159 740	17.54
3 años	64 746	8.41	53 841	8.63	118 587	8.57
4 años	51 366	6.67	37 220	5.98	88 586	6.40
5 años	38 525	5.00	33 997	5.45	72 522	5.24
6 años	33 194	4.31	21 365	3.42	54 559	3.94
7 años	29 608	3.84	16 615	2.66	46 223	3.34
8 años	37 095	4.82	15 309	2.45	52 04	3.79
9 años	20 236	2.63	10 617	1.70	30 853	2.23
10 años	20 504	2.66	14 634	2.34	25 138	1.82
11 años	18 183	2.36	10 618	1.70	28 801	2.08
12 años	16 638	2.16	10 501	1.68	27 139	1.96

PROTESTA DE LA BUROCRACIA POLÍTICA

13 años	26 196	3.40	7 486	1.20	33 682	2.43
14 años	12 121	1.57	6 534	1.05	18 655	1.35
15 años	13 723	1.78	8 946	1.43	22 669	1.64
16 años	10 413	1.35	3 974	0.63	14 387	1.04
17 años	9 477	1.23	3 674	0.58	13 151	0.95
18 años	18 083	2.35	3 718	0.60	21 801	1.57
19 años	7 587	0.99	2 531	0.40	10 118	0.73
20 años	7 209	0.94	3 059	0.49	10 268	0.73
21 o más <sup>2</sup>	88 980	11.55	16 264	2.61	105 244	7.60
TOTAL	770 248	100.00	624 148	100.00	1 394 396	100.00

<sup>1</sup> Hace referencia al puesto en que se registra en el Censo de Recursos Humanos.

<sup>2</sup> De los servidores públicos con 21 años o más, el 83% comprende a los profesores federales.

FUENTE: *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, Administración Central, pp. 114-115.  
 Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, pp. 212-213.

## CUADRO 5

## REMUNERACIÓN MENSUAL DE LA BUROCRACIA POLÍTICA

Remuneración	Empleados de la administración central		Empleados de la administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria		Total de empleados (las dos administraciones)	
	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %
Hasta 1 500	39 069	5.07	10 681	1.71	49 750	3.57
De 1 501 a 2 499	203 869	26.47	101 166	16.21	305 035	21.88
De 2 500 a 4 999	474 812	61.64	331 519	53.12	806 331	57.83
De 5 000 a 7 499	28 235	3.67	103 628	16.60	131 863	9.46
De 7 500 a 9 999	10 356	1.34	35 512	5.69	45 868	3.29
De 10 000 a 12 499	4 870	0.63	18 446	2.96	23 316	1.67
De 12 500 a más	9 037	1.18	23 096	3.71	32 133	2.30
TOTAL	770 248	100.00	624 148	100.00	1 394 396	100.00

FUENTE: *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, Administración Central*, pp. 132-133. *Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria*, pp. 268-269.

## CUADRO 6

LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CON MAYOR CANTIDAD DE EMPLEADOS<sup>1</sup>

<i>Empresa u organismo</i>	<i>Número de empleados</i>	
	<i>Núms. absolutos</i>	<i>Núms. relativos<sup>2</sup></i>
Altos Hornos de México	14 414	2.30
Comisión Federal de Electricidad	57 470	9.18
Comisión de Luz y Fuerza del Centro	23 160	3.70
Petróleos Mexicanos	67 227	10.73
Teléfonos de México	18 313	2.93
Ferrocarriles Nacionales de México <sup>3</sup>	57 863	9.24
Universidad Nacional Autónoma de México	21 198	3.38
Instituto Mexicano del Seguro Social	93 166	14.88
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	30 908	4.93
<b>TOTAL</b>	<b>383 719</b>	<b>61.29</b>

<sup>1</sup> En este cuadro se incluyen las empresas y organismos que tienen más de 10 000 empleados, según el *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*.

<sup>2</sup> El porcentaje se saca respecto al total de empleados del Sector Público Federal. Tal total es de 626 073 individuos.

<sup>3</sup> Se computa en el mismo censo, pero por separado los empleados de otras empresas ferrocarrileras.

FUENTE: *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, Administración Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria, pp. 29-63.

LOS ORDENAMIENTOS LEGALES Y EL PACTO POLÍTICO

<i>Tipo de cláusulas</i>	<i>Parte Estado Derechos políticos<sup>1</sup></i>	<i>Parte trabajador individual Derechos políticos<sup>2</sup></i>	<i>Parte FSTSE Derechos políticos</i>
Cláusulas válidas para tiempo normal o regular	<p>1) El titular de una dependencia puede disponer del trabajador para actividades cívicas (art. 31).</p> <p>2) El Estado no puede aceptar en ningún caso la cláusula de exclusión (art. 76).</p>	<p>1) Todos los trabajadores, excepto los de confianza, tienen derecho a formar parte del sindicato pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados (art. 69).</p>	<p>La FSTSE es única central reconocida por el Estado (art. 78).</p>
Cláusulas válidas para tiempo de conflicto o de huelga	<p>1) El Tribunal de Conciliación y Arbitraje puede declarar la huelga ilegal en ciertas condiciones, cesar a los trabajadores involucrados y terminar con la huelga (arts. 104, 105, 108).</p>	<p>2) Los trabajadores pueden hacer uso del derecho de huelga, cuando se violen en forma general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 constitucional (art. 94).</p>	<p>Los conflictos entre la FSTSE y los sindicatos o sólo entre éstos serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que se integra con un magistrado representante del gobierno, un magistrado designado por</p>



2) Las autoridades pueden en caso de que la huelga sea declarada legal, fijar el número de trabajadores que los huelguistas deben mantener, cuando la interrupción implica inestabilidad institucional o peligro a la salud pública (art. 109).

la FSTSE y un tercer árbitro nombrado por los otros (art. 85, 118).

---

FUENTE: "Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional", en *Legislación Federal, op. cit.*, pp. 17-67.

*Ordenamientos legales a favor de la eficacia*

*A. Cláusulas referentes al cumplimiento de deberes*

- a) En los nombramientos de los trabajadores deben estar estipulados los deberes y deben cumplirse tales deberes (arts. 15 y 18).
- b) Los trabajadores deben desempeñar sus labores con intensidad, cuidado de sus superiores (art. 44, fracción I, IV).
- c) Los trabajadores deben mejorar su preparación y eficacia a partir de cursos de capacitación (art. 44, fracción VII).
- d) Las condiciones de trabajo fijadas por los titulares y el sindicato establecerán la intensidad y calidad del trabajo (art. 87, art. 88, fracción I, VI).

*Ordenamientos legales que van en contra de la eficacia<sup>2</sup>*

*A. Cláusulas que privilegian factores políticos vs. la posible eficacia*

- a) Los titulares deben preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos y aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados frente a los no sindicalizados y a otro tipo de grupos (art. 3, fracción I).

*B. Cláusulas referentes al cese por incumplimiento de deberes*

- B. Cláusulas que permiten el cese por factores contrarios o distintos a la eficacia.

a) Un trabajador puede ser cesado por incapacidad física o mental permanente, o por no cumplir con las labores que permitan el funcionamiento de la maquinaria, o la atención a personas (art. 46, fracción I, IV, fracción V, inciso C, V).

a) Los trabajadores pueden ser cesados por revelar secretos de su trabajo o por desobedecer "sin justificación, las órdenes".

C. *Cláusulas que premian la eficacia con el ascenso*

a) Se califican conocimientos, grado de iniciativa y eficiencia para ocupar las plazas vacantes temporales mayores de seis meses (art. 50, fracción I, II, art. 64).

C. *Cláusulas que premian factores distintos a la eficacia*

a) Son factores de ascenso la antigüedad y la disciplina (art. 30, fracción III, IV).

D. *Cláusulas que permiten a los directivos buscar salidas falsas al problema, evadir la evaluación de la burocracia*

a) Los altos directivos pueden contratar servicios especiales (art. 36).

b) Los titulares pueden cubrir libremente las plazas de las últimas categorías disponibles en cada grupo (art. 62).

<sup>1</sup> Para este cuadro se seleccionaron los ordenamientos claves, no todos los ordenamientos.

<sup>2</sup> Estos ordenamientos pese a cuidar formalmente la eficacia dan salidas al problema.

FUENTE: "Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional". Entra en vigor en 1963, pasa por cambios en 1966 y 1972. *Cfr. Legislación Federal...* op. cit., pp. 17-67.

## CUADRO 9

## COMPARACIÓN DE LOS DERECHOS LEGALES DEL TRABAJADOR EN GENERAL Y DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

<i>Derechos iguales para el trabajador en general y el trabajador al servicio del Estado</i>	<i>Prerrogativas exclusivas o más amplias para el trabajador al servicio del Estado</i>	<i>Prerrogativas del trabajador en general de las que quedan excluidos ciertos trabajadores al servicio del Estado</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Duración de la jornada de trabajo:</i> 8 horas si es diurna y 7 horas nocturna</li> <li>2. <i>Descansos:</i> 1 día a la semana y 20 días al año</li> <li>3. <i>Tope salarial:</i> el salario no puede ser menos del mínimo, mínimo que debe servir para cubrir necesidades</li> <li>4. <i>Relación salario trabajo:</i> a trabajo igual salario igual, sin tomar en cuenta el sexo</li> <li>5. <i>Salario por horas extraordinarias:</i> Se paga con un 100% más de remuneración que las horas ordinarias</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Derecho a la educación,</i> pues el Estado debe organizar escuelas de administración</li> <li>2. <i>Designación reglamentaria del personal</i> tomando en cuenta aptitudes y conocimientos</li> <li>3. <i>Derecho al escalafón</i> para que los ascensos se hagan en función de conocimientos, aptitudes y antigüedad</li> <li>4. <i>Derecho a los sobresueldos y comisiones</i></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Derecho a la participación en las utilidades de las empresas,</i> derecho del que quedan excluidos los burócratas que trabajan en las secretarías. No en cambio los que trabajan en las empresas del Estado y en los organismos descentralizados</li> </ol>

6. *Derecho a la seguridad social*: ser atendido médicamente y ser indemnizado. Así como otros derechos; derecho a la vejez, derecho a guardería, etcétera.
7. *Derecho a la vivienda o a habitaciones cómodas e higiénicas* que debe proporcionar la empresa privada para el trabajador privado o el Estado, en el caso de la burocracia, para lo cual esta instancia estatal debe crear un fondo
8. *Derecho de organización* o de colegirse en defensa de sus intereses formando sindicatos, asociaciones, etcétera.
9. *Derecho a la huelga*, en caso del trabajador en general, ésta es lícita cuando tiene por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, en el caso del trabajador al servicio del Estado cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B.
5. *Derecho a la reinstalación en el Estado*, cuando se haya cerrado una plaza o cuando el trabajador cesado sea autorizado por el sindicato.
6. *Derecho a una mayor representación y arbitraje por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*. En varios tipos de cese como el que se da por indiscreción, tiene que participar el tribunal; no es suficiente con la decisión del titular o patrón. Se pueden objetar en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje las condiciones generales de trabajo.

*Derechos iguales para el trabajador en general y el trabajador al servicio del Estado*

*Prerrogativas exclusivas o más amplias para el trabajador al servicio del Estado*

*Prerrogativas del trabajador en general de las que quedan excluidos ciertos trabajadores al servicio del Estado*

10. *Derecho al arbitraje a la representación.* Los conflictos o diferencias entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de los trabajadores del Estado, serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

<sup>1</sup> Se contemplan en este cuadro los derechos sustanciales, no se hace un cotejo de todos los derechos.

<sup>2</sup> Se incluyen derechos que todavía no son realidad, como es el caso del derecho de vivienda para todo trabajador y el derecho al escalafón para el trabajador al servicio del Estado.

<sup>3</sup> En el cuadro se incluye la ley original, promulgada en 1963 y las reformas de 1966 y 1972.

FUENTE: 1. Artículo 123 constitucional.

2. "Ley Reglamentaria de los Trabajadores al Servicio del Estado", del apartado B del artículo 123 constitucional, en *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*, op. cit., pp. 3-67.

CUADRO 10

FECHA DE FUNDACIÓN DE LOS SINDICATOS AFILIADOS A LA FSTSE

<i>Sindicato</i>	<i>Fecha de fundación</i>
Aeropuerto y Servicios Auxiliares	24 de noviembre 1965
Agricultura y Ganadería	25 de octubre de 1938
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización	31 de julio de 1937
Anales de Jurisprudencia	13 de julio de 1937
De Trabajadores de la Cámara de Diputados	2 de mayo de 1936
De Trabajadores de la Cámara de Senadores	30 de mayo de 1969
Caminos y Puentes Federales y Servicios	6 de agosto de 1965
Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas	22 de noviembre de 1952
Comunicaciones y Transportes	1938
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	4 de abril de 1967
Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares	11 de febrero de 1966
Contaduría Mayor de Hacienda	13 de abril de 1938
Gobierno del Distrito Federal	14 de diciembre de 1937
Departamento de Turismo	16 de marzo de 1960
Departamento de la Industria Militar	27 de septiembre de 1934
Educación	29 de diciembre de 1943
Gobernación	febrero de 1939
Hacienda y Crédito Público	17 de marzo de 1936
Industria y Comercio	19 de enero de 1938
Instituto Nacional de la Protección a la Infancia	29 de diciembre de 1963
Instituto Nacional Indigenista	16 de mayo de 1963

<i>Sindicato</i>	<i>Fecha de fundación</i>
Instituto Nacional de la Vivienda	1962
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	1937 con el nombre de Unión Sindical de los Trabajadores de Pensiones, pero para 1960 se transforma con el nombre actual.
Instituto Mexicano del Petróleo	6 de abril de 1967
Lotería Nacional	14 de octubre de 1939
Marina	enero de 1940
Obras Públicas	1938
Patrimonio Nacional	13 de septiembre de 1948
Poder Judicial del Distrito y Territorios Federales	20 de diciembre de 1938
Poder Judicial Federal	1938
Patronato del Maguey	13 de diciembre de 1967
Puertos Libres Mexicanos	28 de julio de 1955
Procuraduría General de la República	julio de 1937
Recursos Hidráulicos	1938
Relaciones Exteriores	20 de junio de 1936
Salubridad y Asistencia	6 de septiembre de 1935
Sistema de Transporte Colectivo	25 de junio de 1970
Trabajo y Previsión Social	25 de junio de 1937
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	4 de abril de 1939
Tribunal Fiscal	1945

NOTA: Sindicatos creados hasta 1979.

FUENTE: Edgar Robledo, *Apuntes para la historia de la FSTSF*, *op. cit.*, pp. 61-70.



## BIBLIOGRAFÍA

- “Acuerdo que dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia”, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Leyes y Códigos de México)*, México, Porrúa, 1982.
- “Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal”, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*
- “Acuerdo que modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal”, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*
- “Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de Trabajadores de Estado”, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*
- “Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos”, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*
- “Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación del personal al servicio de la Administración Pública Centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal”, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*
- “Acuerdo por el que se establecen sistemas de trabajo en las entidades de la Administración Pública que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de cinco días entre las 7.00 y las 19.00 horas”, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*
- “Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal”, en *Ley Orgánica...*, *op. cit.*
- Alcázar, Marco Antonio: (1970), *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México.
- Anguiano, *Las finanzas del sector público*.
- Carrillo Castro, Alejandro y Andrés Caso: (1975), “La reforma administrativa en México”, en *Reforma administrativa: experiencias latino-americanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cedeño del Olmo, Manuel y Antonio Hernández Prado: (1980), *Diversas formas de control sobre los trabajadores al servicio del Estado (El apartado B del artículo 123 constitucional)*, tesis profesional para obtener el grado de licenciado en ciencia política y administración pública, México, diciembre.

- Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal: (1976), *Censos de recursos humanos del Sector Público Federal*, México.
- Crozier, Michels: (1974), *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2 tomos.
- De la Madrid, Miguel: (1982), *Mensaje de toma de posesión*, México, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, 23 pp.
- Durkheim, Emilio: (1975), *El suicidio. Estudios de sociología*, Buenos Aires, Editorial Achapire.
- Gill, Mario: (1971), *Los ferrocarrileros*, México, Extemporáneos, Serie Teoría y Práctica.
- Hobsbawm, Eric: (1977), *La era del capitalismo* (Colecciones Universitarias de Bolsillo), España, Ediciones Guadarrama.
- Instituto Nacional de Administración Pública: (1975), *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, INAP.
- Labastida, Julio et al.: (1972), *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI, 3 volúmenes.
- León T., Ricardo A. de: (1975), "La reforma administrativa en Panamá", en *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, INAP.
- Lerner, Bertha: (1983), "México, una burocracia gobernante", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM.
- "Ley general de la deuda pública", en *Ley Orgánica...*, op. cit.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Leyes y Códigos de México)*, México, Porrúa, 1982, 814 pp.
- Marx, Karl y Friedrich Engels: (1951), *El 18 brumario de Luis Bonaparte*, en *Obras escogidas en dos tomos*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Marx, Karl y Friedrich Engels: (1951), *Manifiesto del partido comunista*, en *Obras escogidas en dos tomos*, op. cit.
- Mills, Wright: (1957), *La élite en el poder*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Moore, Stanley: (1974), *Crítica de la democracia capitalista*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Poulantzas, Nicos: (1969), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI.
- Ralsky, Susana: (1970), "El Partido Popular Socialista", en Antonio Delhumeau et al., *México: realidad política de sus partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos.
- Reyes Heróles, Jesús: (1983), "No permitamos que la crisis nos gobierne", en *Excelsior*, 16 de enero.
- Robledo Salgado, Edgard: (1970), *Apuntes para la historia de la FSTSE*, México, s/e.

- Solís, Leopoldo: (1971), *La realidad económica mexicana, retrovisión y prospectivas*, México, Siglo XXI.
- Topete, Jesús: (1961), *Terror en el riel: de "El Charro" a Vallejo*, México, Editorial Cosmonauta.
- Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera: (1975), *Legislación federal del trabajo burocrático, comentarios y jurisprudencia, disposiciones complementarias*, México, Porrúa, 475 pp.
- Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona, Ed. Península.
- Weber, Max: (1981), *El político y el científico*, México, Premiá Editora de Libros.
- Weber, Max: (1969), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wilkie, James: (1967), *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.